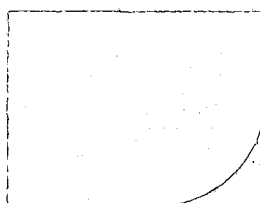
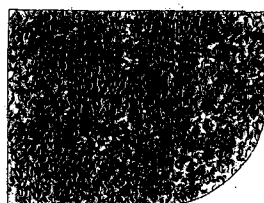
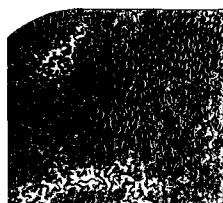


INI UN
EC 14
C.2

65

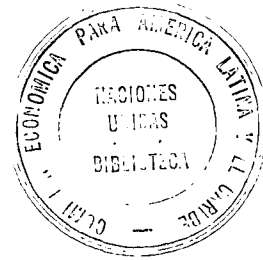
**CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS
PUERTOS Y LA COMPETITIVIDAD
DEL COMERCIO EXTERIOR DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**CUADERNOS
DE LA CEPAL**



NACIONES UNIDAS





© MAY 1991

CUADERNOS DE LA CEPAL

**CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS
PUERTOS Y LA COMPETITIVIDAD
DEL COMERCIO EXTERIOR DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**



900026053 - BIBLIOTECA CEPAL



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1991

LC/G.1633-P
Marzo de 1991

El presente estudio fue preparado por la División de Transporte y Comunicaciones como parte de un proyecto ejecutado con apoyo financiero del Gobierno de los Países Bajos.

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.90.II.G.10

ISSN 0252-2195
ISBN 92-1-321349-2

INDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	9
PREFACIO	17
 Capítulo 1	
EL MARCO HISTORICO	19
 Capítulo 2	
LA NECESIDAD DE REFORMA	23
A. UN PUERTO TIPICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	24
1. Ubicación e infraestructura física	25
2. Aspectos institucionales	27
3. El ambiente operacional	28
B. REPERCUCION COMERCIAL	29
C. UN PUNTO DE PARTIDA	30
 Capítulo 3	
LOS SERVICIOS	33
A. ASPECTOS INSTITUCIONALES	33
1. Esquema de organización	33
2. Políticas portuarias y comerciales	36

	<i>Página</i>
B. ASPECTOS OPERACIONALES	41
1. Rendimiento de la gestión y productividad de un puerto	41
2. Fuerza laboral portuaria	43
3. Función del sector privado en los puertos	54
4. Las aduanas	59
5. Actividades de diversificación de los puertos	61

Capítulo 4

LOS MERCADOS	67
A. LAS TENDENCIAS MACROECONOMICAS	67
1. El ambiente comercial-monetario	68
2. La globalización del comercio	68
3. El papel de los puertos	71
B. EL INTERMODALISMO	72
C. PROLIFERACION DE PUERTOS QUE SIRVEN AL MISMO TERRITORIO	76
D. CONSOLIDACION DE PUERTOS	78
E. COOPERACION DE PUERTOS	80
F. LAS TARIFAS PORTUARIAS	82
G. EL TRANSPORTE AEREO Y AEREO-MARITIMO	84

Capítulo 5

INFRAESTRUCTURA FISICA	89
A. ACCESO DE LOS BARCOS	90
B. TERMINALES ESPECIALIZADOS	92
C. SISTEMAS DE MANIPULACION DE CARGA	95
D. CONSOLIDACION DE LA CARGA	97

	<i>Página</i>
E. TRANSPORTE TERRESTRE	101
F. COMPUTADORAS Y SISTEMAS DE COMUNICACION . .	103

Capítulo 6

EL AMBIENTE LEGAL	111
A. CONVENIOS INTERNACIONALES	111
1. Bloques comerciales multisoberanos	111
2. Responsabilidad civil de las empresas de terminales marítimos	115
3. Derechos prendarios marítimos e hipotecas navales	116
4. Protección del medio ambiente	117
B. LEGISLACION NACIONAL	118
1. La desreglamentación parcial del transporte	118
2. La reglamentación de los puertos	120
3. Tráfico ilícito de drogas	121

Capítulo 7

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	127
A. LOS PUERTOS EN UNA ECONOMIA GLOBAL	128
B. INSTITUCIONES PORTUARIAS	130
C. LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA	131
D. LA FUERZA LABORAL PORTUARIA	133
BIBLIOGRAFIA	137

RESUMEN

A comienzos del siglo XVI, los puertos no distaban más de 50 millas marinas unos de otros. Debido a lo inexacto de los sistemas de navegación, los barcos se limitaban a navegar de día a la vista del litoral entre el puerto de Venecia y otras ciudades del Mediterráneo, Europa occidental y el Báltico, y al Mar Rojo, a través del istmo de Suez. Al desarrollarse la navegación marítima, los barcos empezaron a recalar en puertos con mejores instalaciones y mayores volúmenes de carga, y con esto se iniciaron las tendencias a la concentración de la carga y la consolidación de los puertos. En el decenio de 1890, los trabajadores portuarios comenzaron a reaccionar a la índole ocasional del empleo y a las tecnologías que permitían ahorrar mano de obra, organizándose en sindicatos y haciendo intensos esfuerzos para evitar la adopción de tales tecnologías. Tales tendencias en materia de carga, puertos, mano de obra y tecnología son más vigorosas hoy día, y los puertos han de hacer frente a buques especializados de gran tamaño, equipo de manipulación de carga de elevada capacidad, transporte terrestre de larga distancia, privatización, descentralización y liberalización del transporte, computadoras y sistemas de comunicaciones.

Se muestra lo que es un puerto virtual de América Latina y el Caribe –es decir, un puerto imaginario que reúne todos los elementos que caracterizan los puertos de la región– a fin de ilustrar los problemas comunes de infraestructura, operacionales e institucionales a que hacen frente los gobiernos y las administraciones portuarias. Un puerto tal era utilizado por los exploradores en el siglo XVI debido a su fondeadero natural y fácil acceso a agua dulce, madera para reparaciones de barcos y alimentos. Actualmente, a causa de la deforestación, el puerto acumula una gran cantidad de sedimentación en sus fondos y en su canal de acceso desde el mar abierto. Esto era un problema pequeño hasta que empezaron a llegar los buques de gran calado en el decenio de 1970. El equipo de manipulación de carga funciona a ritmos lentos y poco económicos en comparación con los grandes competidores de otras regiones. Hay líneas férreas que conectan las zonas de producción con el puerto, pero se hallan muy mal tenidas y no son competitivas con el transporte por carretera. El ambiente institucional del puerto es el resultado de la acumulación de directrices gubernamentales durante los últimos 50 años.

El director del puerto virtual recibió este cargo por designación política y acepta las demandas de los representantes sindicales a fin de evitar detenciones del trabajo. Los salarios de los trabajadores portuarios absorben casi todo el ingreso generado por el puerto. Los grupos de usuarios han empezado a manifestar su descontento por la dominación monopolística que ejercen las administraciones de puertos y los trabajadores portuarios sobre la manipulación de la carga y las operaciones de almacenamiento, como también por la dominación monopolística de los servicios de transporte terrestre por los ferrocarriles y transportistas de carretera. Desde que se inició la mecanización de las actividades portuarias, los arreglos institucionales se han modificado, no para reflejar la capacidad del nuevo equipo de manipulación de carga, sino para velar por la conservación de los intereses creados. Un punto de partida para este puerto virtual es la reforma de los sistemas legales, a fin de eliminar la dominación monopolística de diversas actividades por la administración portuaria, la aduana, los sindicatos y las empresas de transporte terrestre.

Pasando a la situación mundial, la modernización e integración de los servicios portuarios abarca gran número de problemas institucionales y operacionales. Los puertos deben organizar los servicios de una gran variedad de empresas e instituciones, pero una complejidad organizada no significa eficiencia, eficacia en términos de costo ni productividad. En muchos países de América Latina y el Caribe hay múltiples ministerios, organismos y sindicatos que participan en las actividades portuarias. Esta complejidad institucional origina un vacío en el control de las operaciones portuarias por la administración. La mano de obra portuaria se ha visto atraída por este vacío y utiliza su posición dominante para obtener aumentos de salarios y mayores beneficios. Para que los puertos den un mejor apoyo a las políticas comerciales, es fundamental que eviten la dominación monopolística de cualquier servicio, sea por los trabajadores, la gestión o los gobiernos, y que mantengan un ambiente abierto y competitivo.

La estructura del empleo portuario ha cambiado desde la práctica de contratar a unos cuantos según fuera necesario hacia el sistema de "cuota rotativa" dominado por los sindicatos. En los puertos con una demanda laboral bastante predecible ha llegado a utilizarse el sistema de "empleo permanente o por empresa". En cambio, los puertos donde no hay tal demanda han desarrollado el sistema de "empleo estratificado", que permite el empleo de trabajadores portuarios sobre bases permanentes, contractuales y ocasionales. En muchos convenios laborales portuarios se trata de evitar el espectro del empleo ocasional y de las tecnologías que ahorran mano de obra, mediante diversos sistemas de conservación y creación de puestos de trabajo. Constituyen ejemplos de tales medidas la regla de las 50 millas de la International Longshoremen's Association (ILA) en la costa oriental de los Estados Unidos, el plan de mano de obra portuaria registrada del Reino Unido, y numerosos esfuerzos hechos en países de América Latina y el Caribe.

La regla de las 50 millas reservaba a miembros de ILA el derecho de llenar y vaciar contenedores con mercancías para más de un consignatario, que se movilizaran hacia o desde puntos situados a menos de 50 millas de un puerto donde un sindicato tuviera derechos de representación; mientras que en el plan de mano de obra portuaria registrada se exigía que todo lo que pudiera definirse como faenas portuarias tenía que ser ejecutado por trabajadores portuarios inscritos. Estos esquemas fueron abolidos en 1988 y 1989, respectivamente. Se estimaba que la regla de las 50 millas había costado al puerto de Nueva York-Nueva Jersey 1 000 millones de dólares a lo largo de dos decenios; mientras que el plan de mano de obra portuaria registrada costó a la economía del Reino Unido 800 millones de dólares en sus 42 años de existencia. En muchos puertos de América Latina y el Caribe se aplican sistemas de empleo oficializado y no oficializado, en que los trabajadores del sistema oficializado subcontratan las tareas desagradables a sus colegas no oficializados. Esto aumenta innecesariamente los costos portuarios para los usuarios y para la economía nacional.

Las políticas de sustitución de importaciones aplicadas por los países de América Latina y el Caribe desde después de la segunda guerra mundial hasta comienzos del decenio de 1970 creó una actitud contraria al comercio internacional. Las prácticas laborales que aumentaban el costo de los servicios portuarios se consideraban como una barrera no arancelaria a los productos de la competencia extranjera, y muchas de ellas llegaron a institucionalizarse, ejerciendo una influencia negativa sobre las exportaciones de la región a los mercados internacionales. Después de la primera crisis del petróleo, muchos gobiernos de América Latina adoptaron políticas macroeconómicas orientadas a la exportación, por lo que aquellas prácticas han llegado a ser intolerables. Esto les hizo ver la necesidad de reestructurar sus puertos del sector público, que eran ineficientes, tenían un personal muy excesivo, estaban bajo la dominación monopolística de los sindicatos portuarios y eran innecesariamente costosos. Las soluciones que se les ofrecían incluían las siguientes: empresas de estiba privadas, contratos de gestión, arrendamientos, transformación de la administración portuaria gubernamental en una empresa de propiedad pública, autorización a los terminales marítimos de usuario único para movilizar cargas de terceros, y la venta directa de los puertos. A fin de crear un ambiente competitivo, los gobiernos a menudo combinan la privatización con un conjunto de reglamentos que liberalizan y descentralizan sus puertos, y equilibran las relaciones entre fuerza de trabajo y gestión.

Dentro de una economía global, los gobiernos y las empresas buscan en todo el mundo capacidades técnicas, insumos de costo mínimo y ventajas de acceso a mercados. Esto significa que las ubicaciones de las fábricas y sus fuentes de insumos dependen de factores tales como costo, competitividad y acceso al mercado. En cambio, los puertos se encuentran atados a una ubicación determinada y, si ésta no es apropiada con respecto a los grandes productores y mercados dentro de una economía global, las inversiones en

nuevas instalaciones y las reducciones de tarifas no producirán sino cambios mínimos. Es así como el crecimiento, el estancamiento o la declinación de los puertos, dentro de una economía global, se deben frecuentemente a factores que prácticamente escapan a su control.

El intermodalismo, o sea, la integración de actividades en una cadena de distribución, se utilizan para facilitar las transacciones comerciales que hacen moverse las mercancías desde su origen hasta su destino. Los objetivos principales del intermodalismo consisten en aumentar la velocidad de la distribución de mercancías o reducir las cuantías de capital improductivo, sea en niveles demasiado altos de existencias, vagones de ferrocarril inactivos o demoras de los barcos en puertos. Las operaciones intermodales se sirven de los servicios de transporte terrestre, que expanden mucho los territorios servidos por los puertos. Tales expansiones han creado las cargas discrecionales, es decir, las que pueden utilizar uno cualquiera de varios puertos. En consecuencia, los puertos que sirven al mismo territorio se han hecho intercambiables.

En este ambiente transformado, los puertos ya no pueden mantener el control sobre las actividades de tráfico de un territorio y deben redefinir sus servicios y sus estructuras de costos, habida cuenta de las tendencias de la industria manufacturera, como también de los puntos fuertes, puntos débiles, estrategias y proporciones de mercado, no sólo de los puertos que compiten con ellos, sino también de las empresas navieras, ferrocarriles y transportistas por carretera. Aun cuando el transporte terrestre de larga distancia ha acelerado la tendencia hacia la concentración de cargas en los grandes puertos, muchos gobiernos han adoptado medidas que tratan de evitar las presiones comerciales que hay detrás de ello. Los puertos que sirven a un mismo territorio pueden cooperar en el desarrollo de terminales especializados, dedicándose cada uno a un segmento diferente del mercado, y ofrecer descuentos o aumentos de las tarifas a fin de controlar las llegadas de barcos, las cargas y la información.

Los servicios de transporte aéreo y aéreo-marítimo influyen en la demanda de servicios portuarios. Los envíos por carga aérea pueden entregarse en unos pocos días, en vez de semanas, y las cartas de crédito se aceptan y se pagan con mucha mayor rapidez. Si las mercancías pueden absorber el costo más alto de la carga aérea, las ventajas de ésta son innegables. Los servicios aéreo-marítimos se utilizan para reducir este costo. Los despachadores de carga han comprobado que tales servicios reducen el tiempo en 75% en comparación con un viaje totalmente por vía marítima y los costos en 50% del transporte totalmente por vía aérea. Las rutas aéreo-marítimas más comunes de Asia a Europa son por barco a la costa occidental de los Estados Unidos, de donde las cargas se llevan a Europa por vía aérea, o por barco a Singapur o a Dubai (Emiratos Arabes Unidos), y de ahí por vía aérea a Europa. Muy poco es lo que puede hacerse para aumentar las velocidades de barcos, trenes y camiones de modo que

compitan más eficazmente con el transporte aéreo, pero mucho puede hacerse para aumentar la eficiencia y productividad de los puertos.

La selección de infraestructura física para los puertos está determinada en gran parte por la necesidad de acceso para los transportistas, de terminales especializados y de equipo de manipulación de carga. Ella debe ser tal que facilite no sólo acceso expedito de los barcos y de los transportes terrestres, sino también la recepción, despacho y manipulación de carga a un costo razonable. Dado el tamaño creciente de los barcos, los puertos deben dragar los canales de entrada y los sitios de atraque, y ampliar las instalaciones existentes o construir otras nuevas. Los terminales especializados requieren grandes inversiones, así como grandes y frecuentes volúmenes de carga, suficiente profundidad de agua, sistemas de manipulación de carga de gran capacidad y servicios de transporte terrestre de bajo costo, y por lo general se construyen a cada extremo de una ruta.

La tendencia principal en el equipo de manipulación de carga ha sido pasar de unidades pequeñas a otras más grandes, y después a los sistemas continuos del barco al almacenamiento. A fin de que se justifiquen las considerables inversiones en tales sistemas, las cargas deben ser uniformes y presentarse en volúmenes bastante grandes y frecuentes. Los sistemas continuos se utilizan para los productos que fluyen libremente, pero se han hecho extensivos a unidades de carga uniformes, tales como cajas de fruta y paletas, y su empleo para movilizar unidades aún más grandes parece inevitable. La utilización de sistemas continuos de manipulación de carga podría llevar a la construcción de muelles como estructuras abiertas que tengan espacio sólo para los rieles de las grúas y las rampas de carga. Los muelles de carga general podrían adaptarse a la manipulación de contenedores construyendo una estrecha franja para los rieles delanteros de la grúa pórtico, con sistemas de amortiguación para protegerla, paralelamente a los muelles existentes.

La aparición de los contenedores con dimensiones uniformes ha permitido el transporte y manipulación de cargas generales como "nueva carga homogénea". La Organización Internacional de Normalización (OIN) adoptó en 1964 dimensiones uniformes para tales unidades. La importancia creciente del transporte terrestre en los viajes de punto de origen a punto de destino ha puesto de relieve el papel que las dimensiones máximas de transporte terrestre de las principales naciones que intervienen en el tráfico han de desempeñar en las dimensiones para transporte marítimo. Actualmente hay una iniciativa para adoptar una nueva serie de contenedores marítimos más grandes. Esto ha puesto en riesgo las inversiones de muchos puertos y transportistas, pero la iniciativa puede evaluarse mejor desde el aspecto de su repercusión sobre estos dos grupos, y sobre los despachadores y consignatarios.

La innovación más importante en tecnologías de transporte terrestre en los últimos años ha sido probablemente el desarrollo de vagones ferroviarios articulados que permiten apilar los contenedores de a dos unos sobre otros.

Estos vagones son un 42% más eficaces en términos de costo que las operaciones corrientes de contenedores sobre carros planos. Cuando se combinan con trenes de finalidad exclusiva, permiten llevar contenedores de un puerto de llegada en la costa occidental de los Estados Unidos a los puntos de destino en la costa oriental en menos de 87 horas. Originalmente se les consideraba aplicables sólo a las rutas de gran volumen entre el este y el oeste; pero un número creciente de transportistas ha hecho extensivo su uso recientemente a las rutas norte-sur entre México y Canadá y los Estados Unidos.

Las computadoras y los sistemas de comunicaciones forman parte de una revolución en materia de información que se inició con el telégrafo. Las computadoras permiten a los puertos, transportistas y propietarios de la carga no sólo comunicarse, sino combinar sus actividades y obtener enormes reducciones de costo así como aumentos de productividad. El éxito o fracaso de los puertos ha llegado a depender de la rapidez con que reciben, elaboran y entregan tanto la carga como la información. El intercambio de información entre computadoras a base de documentos electrónicos uniformes, o intercambio electrónico de datos (IED), exige mensajes uniformes internacionalmente reconocidos; y como foro mundial en que pueden formularse se ha establecido la Junta de Intercambio Electrónico de Datos sobre Administración, Comercio y Transporte, de las Naciones Unidas (UN/EDIFACT), bajo la jurisdicción de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

El establecimiento a fines de 1992 de un mercado único de la Comunidad Económica Europea eliminará todas las barreras físicas, técnicas y fiscales al intercambio de bienes y servicios entre los Estados miembros, y ha de iniciar en Europa un período de gran crecimiento económico. Muchos países no pertenecientes a la CEE están preocupados por la posible repercusión que ello podría tener sobre sus relaciones comerciales. Un número creciente de empresas no pertenecientes a la CEE están estableciendo filiales europeas o uniéndose a empresas europeas para contar con una presencia en la CEE y asegurar el acceso de sus productos a ese mercado. Ciertos puertos europeos han iniciado esfuerzos para aumentar el tamaño de sus terminales, de modo que respondan mejor al crecimiento de la competencia después de 1992. Dada la globalización del comercio, las empresas de las naciones industrializadas están construyendo fábricas en los países en desarrollo que ofrecen insumos de bajo costo y/o ventajas de acceso a mercados. La creciente necesidad de puertos eficientes en estos países podría dar lugar a inversiones extranjeras directas en sus puertos.

La mayoría de los puertos de América Latina y el Caribe no poseen una reglamentación portuaria verdaderamente tal, sino más bien un grupo incongruente de normas emanadas de los controles impuestos a cada una de las organizaciones y empresas que desarrollan sus actividades en los puertos. Estas ejercen un grado tan enorme de dominación sobre las administraciones

portuarias nacionales, que determinan las horas de trabajo, qué cargas son peligrosas, qué inversiones pueden hacerse, dónde pueden almacenarse las cargas, y muchos aspectos que parecerían ser de la competencia de la gestión. Sus normas portuarias se ocupan de los detalles más insignificantes de las operaciones diarias y han creado en la comunidad portuaria una apatía que casi quita la posibilidad de resolver los problemas, a menos que pueda hallarse remedio a tales sistemas.

Son muchos los esfuerzos hechos tanto a nivel nacional como internacional para reprimir el creciente tráfico de drogas ilícitas. Las autoridades aduaneras en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están dispuestas a reconocer que sus puertos y sistemas de transporte se utilizan para el transporte de estupefacientes entre los países productores y los consumidores. En 1988 se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. En 1990, las Naciones Unidas celebraron una reunión especial sobre estupefacientes, en la cual se hicieron indicaciones para que los Estados ratificaran la mencionada Convención, y también que se considerase la adopción de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales para reprimir los movimientos de drogas ilícitas. Asimismo, se ha hecho propuestas tendientes a enmendar el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, con objeto de reducir la utilización de los barcos con esa finalidad. A nivel nacional, el Gobierno de los Estados Unidos ha adoptado una ley por lo que se exige de las empresas navieras que ejerzan el más alto grado de cuidado y diligencia en sus buques y en los puertos para reducir el tráfico de drogas ilícitas.

Para el decenio de 1990, los puertos de América Latina y el Caribe deberían proponerse tres objetivos: aumentar la productividad, limitar los costos y entrar a formar parte de cadenas de distribución internacionales. Un puerto no puede aumentar su productividad ni limitar los costos sin reducir la fuerza laboral excesiva y sin ofrecer conexiones intermodales y tecnologías modernas. En una economía global fieramente competitiva, no hay manera de que las frágiles vinculaciones entre productores y consumidores toleren puertos que son costosos, ineficientes e improductivos. A fin de poder funcionar con éxito en una economía global compuesta de un número creciente de bloques comerciales multisoberanos y mercados internacionales exigentes, los puertos deben liberarse de las restricciones de un ambiente comercial excesivamente reglamentado, centralizado y dominado por el sector público. Al mismo tiempo, los puertos deben ampliar el campo de sus operaciones convirtiéndose en una parte integrante y, por consiguiente, mayor de las actividades comerciales de los clientes a quienes tratan de servir.

La mayoría de los problemas institucionales que enfrentan los puertos de América Latina y el Caribe son consecuencia del marco contradictorio de metas económicas, convenios laborales y leyes, dentro del cual se les exige que funcionen. La solución de los problemas institucionales en los puertos

requiere a menudo el establecimiento de alianzas estratégicas entre todos los que participan en una actividad determinada, para lograr que los servicios sean personalizados, que todos los que desean un determinado servicio estén listos en todos los aspectos para recibirlo, y que los que proporcionan servicios lo hagan de manera eficaz en términos de costo, eficiente y productiva. En cuanto a nuevas estructuras, el gran problema que enfrentan los países de América Latina y el Caribe no es el de financiar sistemas de manipulación de carga cada vez más complejos y de mayor costo de capital, sino el de la lenta adopción de éstos y sus ritmos ineficientes de utilización, que se deben a una autoridad insuficiente de la administración y a la dominación monopolística de los puertos por los sindicatos.

Las inversiones portuarias en terminales y equipo de manipulación de carga especializados no han ido acompañadas de modificaciones paralelas en los sistemas laborales portuarios. A fin de crear una nueva conciencia del problema tanto en la administración como en la fuerza de trabajo, los gobiernos de América Latina y el Caribe podrían considerar la posibilidad de dictar leyes en que se distinga claramente entre las prácticas de personal de las empresas de propiedad estatal, como los puertos, que deben satisfacer objetivos comerciales, y las de sus administraciones públicas. En tales leyes debe darse a los directores de puerto los medios de tratar con la fuerza laboral respecto a asuntos como número y composición de ésta, remuneraciones, intercambiabilidad de tareas y productividad. Además, debido a las variaciones en la demanda de trabajadores portuarios, los dirigentes sindicalistas deben reconocer la necesidad de eliminar las jurisdicciones laborales cuidadosamente protegidas, y de emprender programas de capacitación para crear una fuerza laboral de aptitudes múltiples. De esta manera los puertos en cuanto empleadores pueden permitirse tener empleados permanentes, ya que éstos estarán trabajando continuamente.

PREFACIO

En la III reunión ordinaria de la Comisión Latinoamericana de Transporte Marítimo (COLTRAM), celebrada en la sede del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en Caracas los días 22 y 23 de mayo de 1989, se aprobó un programa de trabajo para 1989-1990. En la resolución número 2 de ese programa de trabajo, que contiene una resolución ya aprobada antes en la II reunión ordinaria de la Comisión, se pide a la CEPAL que prepare un estudio sobre puertos, con referencia a legislación, gestión, servicios, el mercado y la tecnología, a fin de permitirles contribuir mejor a la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe.

Esa resolución refleja una comprensión cada vez mayor en América Latina y el Caribe de que los puertos deben tener un marco institucional y una infraestructura física que les permitan responder de manera innovativa a las necesidades de los usuarios, y contar con autoridad para controlar costos, aumentar la eficiencia y elevar la productividad. Los usuarios de los puertos ya no están dispuestos a aceptar que la gestión del puerto y la fuerza laboral sigan amarradas a instituciones y tecnologías que responden a políticas económicas anteriores, crisis financieras pasadas y presiones de grupos determinados. Las instituciones e infraestructuras portuarias han solido estar estructuradas para lograr ciertos objetivos comerciales, políticos, sociales y estratégicos. Sin embargo, dadas las transformaciones que están ocurriendo en los servicios portuarios, los mercados, las tecnologías y el ambiente legal, debe evaluarse de nuevo su utilización para alcanzar esos objetivos.

La evaluación de tales transformaciones constituye la base del presente estudio y se presenta en tres partes: primero, un marco conceptual; segundo, análisis de los cambios en los servicios, el mercado, las tecnologías y las legislaciones; y tercero, conclusiones y recomendaciones. En el marco conceptual se incluye un breve panorama de la evolución de los puertos desde el siglo XVI y una descripción de un puerto virtual de América Latina y el Caribe –es decir, un puerto imaginario que reúne todos los elementos que caracterizan los puertos de la región– de modo que los principales problemas a que hacen frente los puertos de la región, tales como la necesidad de sistemas laborales competitivos, acceso para los transportistas, terminales especializados y sistemas electrónicos de información, puedan

entenderse como expresiones contemporáneas de tendencias seculares. Al marco conceptual siguen análisis de los cambios en los servicios, el mercado, las tecnologías y las legislaciones, a fin de identificar las direcciones en que se mueve esta industria. Por ejemplo, en el mundo de hoy –interdependiente y rápidamente cambiante– una actitud pasiva de parte de los puertos frente a factores como el transporte terrestre, las aduanas, el costo de la fuerza laboral y la productividad, puede dar por resultado una reducción de la competitividad de las exportaciones del país en los mercados mundiales, una *disminución de los ingresos de divisas* y un aumento de la tasa nacional de desempleo. Por último, en las conclusiones y recomendaciones se hacen sugerencias respecto a políticas y planes que los países de América Latina y el Caribe podrían adoptar en lo relativo a sus puertos.

Capítulo 1

EL MARCO HISTORICO

A comienzos del siglo XVI, la economía mundial estaba concentrada en Venecia (Italia). De los muchos factores que contribuyeron al surgimiento de la concentración económica en dicha ciudad, los más pertinentes para el presente estudio incluyen su favorable ubicación geográfica como terminal para las caravanas de camellos que transportaban especias, seda y productos medicinales de la China y la India a Europa, y su puerto natural carente de mareas y dotado de una amplia red de vías acuáticas hacia el interior más próximo. Como los sistemas de navegación eran inexactos, los buques se limitaban a los viajes diurnos a la vista de la tierra entre esa ciudad y otras del Mediterráneo, Europa occidental y el Báltico, como también hacia el Mar Rojo, para lo que había que salvar el istmo de Suez.

Los puertos no distaban más de 50 millas náuticas unos de otros. O bien eran bahías abiertas, o habían sido construidos en aguas protegidas, por la gente de la localidad o por señores feudales, para el comercio en una variedad limitada de productos tales como madera, metales, alumbre, cereales, pescado, vino, cerveza, pieles, lana y telas. Un producto era a menudo el medio para comprar otro, el cual podía intercambiarse por un tercero, y así sucesivamente. Los puertos formaban parte integrante del poblado local, y cuando iba a llegar un barco, los compradores y vendedores de mercancías alquilaban trabajadores ocasionales que ayudasen a la tripulación en las operaciones de carga y descarga. Tales operaciones se realizaban llevando a hombros los sacos, fardos y barriles entre los muelles y las bodegas de los barcos, pero ya en esa temprana época algunos puertos empezaban a utilizar con ese objeto grúas de madera accionadas a mano.

El Mar Mediterráneo continuó siendo el centro del comercio internacional durante un siglo después del descubrimiento de América. En el siglo XVII, al lograrse mayor exactitud en los viajes por mar, empezó a modificarse la demanda de servicios portuarios en el Mediterráneo. Como los buques ya no estaban limitados a la navegación diurna a la vista de tierra, dejaron de considerar los puertos como un refugio cotidiano y empezaron a recalar sólo en aquellos donde había un mayor volumen de carga. Los

productores y los compradores reaccionaron a este cambio concentrando las cargas y las actividades comerciales en puntos determinados, con lo cual se dieron los primeros pasos hacia la consolidación portuaria. En 1669, por ejemplo, el puerto de Amsterdam (Países Bajos) ofrecía no sólo servicios a los barcos, sino también almacenamiento, redistribución y servicios de banca a los navieros y consignatarios, y estaba reconocido como el centro distribuidor más importante de Europa. Muchas ciudades trataron de defender sus puertos obligando a los dueños de la carga a utilizarlos, construyendo instalaciones con fondos públicos y utilizando subvenciones para disminuir los costos.

Durante este período el transporte terrestre se hacía sobre todo mediante bestias de carga. Los carros y carretas se utilizaban en muy pocos países, ya que los caminos estaban cubiertos de hielo y eran resbaladizos, llenos de baches y barro, y por eso difíciles de usar, o bien secos y polvorientos, de modo que sólo podía transportarse las mercancías resistentes al deterioro. El transporte terrestre era tan lento y costoso, que resultaba más barato quemar carbón llevado en barcos desde el Reino Unido a la costa oriental de los Estados Unidos, que hacer venir leña al mismo destino de sólo 30 millas al interior. El movimiento comercial regular tierra adentro de mercancías transportadas por mar se inició realmente, en grado apreciable, con la utilización de ríos y canales; y experimentó un período de enorme crecimiento después que apareció, en 1814, la primera locomotora de vapor. Los ferrocarriles fueron el gran adelanto técnico del siglo XIX, y a mediados de esa época se habían convertido en el medio casi exclusivo de transporte de pasajeros por tierra. Sin embargo, aunque los ferrocarriles desempeñaban un papel dominante en el transporte terrestre de mercaderías, el transporte acuático, ahí donde existía, resultaba menos costoso y más eficiente.

Las primeras máquinas de vapor usadas en barcos estaban adaptadas de los ferrocarriles, pero fue sólo en el decenio de 1860 cuando empezaron a utilizarse ampliamente como medio principal de propulsión en los barcos de alta mar. El uso del hierro en la construcción naval permitió un gran aumento en el tamaño de los barcos. Si en el decenio de 1850 el desplazamiento medio era de 300 a 400 toneladas, al poco tiempo creció a 1 500 toneladas y más. Los adelantos en el transporte terrestre y en la construcción y propulsión de barcos iniciaron la etapa moderna de aplicación de nuevas tecnologías a los puertos, y aceleraron su consolidación geográfica y la concentración de las cargas. Los volúmenes de cargas líquidas y secas a granel transportadas por mar aumentaron con rapidez, y los primeros barcos especializados se construyeron hacia 1890.

Los barcos empezaron a estar dotados de cabrestantes a vapor, que permitían aumentos enormes de productividad en la manipulación de carga. En los últimos años del siglo XIX, los trabajadores portuarios reaccionaron a estos aumentos de productividad y al carácter ocasional de sus empleos organizándose en sindicatos. Desplegaron arduos esfuerzos para evitar la

adopción de tecnologías que ahorran mano de obra. Por ejemplo, en algunos puertos británicos duró hasta los primeros años del siglo XX la práctica llamada "saltar cargas" (*jumping out cargoes*), la cual consistía en que los hombres usaban su propio peso para izar objetos desde la bodega del barco mediante un cable que pasaban por una roldana en el mástil y que sostenían en sus manos mientras saltaban desde una plataforma situada en el muelle. Los mencionados esfuerzos de los trabajadores ejercían un efecto negativo sobre la productividad y los costos en los puertos, creaban una fuerza laboral portuaria excesiva y ocasionaban un aumento de los puertos de usuario único, cuyos regímenes laborales reflejaban más claramente las necesidades comerciales.

Los continuos progresos de la arquitectura y de la ingeniería naval permitieron la construcción de barcos más grandes y más rápidos, con sistemas más productivos para la manipulación de la carga; y ya en el decenio de 1950 los puertos estaban congestionados de carga y de buques. Esto dio origen al fraccionamiento de la carga, bajo la forma de paletas, preslingado y contenedores marítimos. Desde entonces, los puertos, frente a la tendencia de hacer los barcos más grandes, más productivos y más especializados, han respondido dragando sus fondos, expandiéndose hacia lugares más próximos al mar abierto y con mayor profundidad de agua, y construyendo muelles, instalaciones y depósitos de mayor tamaño, para recibir carga fraccionada y a granel.

En comparación con el transporte marítimo y ferroviario, los camiones son un medio de movilización relativamente nuevo. Tuvieron un período de rápido crecimiento entre las dos guerras mundiales, pero fue en el decenio de 1950 cuando saltaron a primer plano. En ese entonces se produjo una confluencia de tecnologías modernas en camiones, diseño y construcción de caminos modernos y precios bajos de los productos de petróleo, todo lo cual contribuyó mucho a la eficiencia de los camiones y al aumento de los volúmenes de carga que transportaban. El uso cada vez mayor de los servicios de transporte terrestre dio lugar a una reducción de la navegación de cabotaje y a una expansión del espacio interior servido por los grandes puertos. Ahora está ocurriendo una confluencia semejante entre barcos de economía de escala, el equipo de alta capacidad para la manipulación de carga, el transporte interno de larga distancia, la privatización, la descentralización y la liberalización del transporte, y las computadoras y los sistemas de comunicación.

El mayor alcance de los transportes terrestres en el decenio de 1950 amplió el espacio servido por los puertos; pero la confluencia más reciente está ocasionando una transformación de esta industria. Por ejemplo, en 1956, cuando tuvo lugar el primer viaje de un barco con contenedores, pocos se hubieran imaginado la influencia que tales unidades iban a tener, no sólo sobre la navegación de línea y los puertos, sino también sobre las pautas de manufactura y consumo. Así como un número creciente de empresas de barcos de línea ya no venden espacio en bodegas de carga sino sistemas de

mantención de existencias, los puertos tampoco pueden definirse ya como un conjunto de muelles, instalaciones y servicios de manipulación y almacenamiento de carga. Los puertos abarcan hacia el interior hasta donde unos servicios de transporte terrestre eficaces en función de costos puedan llevar carga, y hacen frente a un ambiente competitivo en que las relaciones históricas han perdido prácticamente todo sentido. Los barcos no tienen que hacer escala en un puerto para servir al espacio situado detrás de éste, y los puertos no son el único lugar donde puede efectuarse la gran variedad de servicios que sirven de apoyo al comercio internacional. En consecuencia, los puertos ya no pueden concentrar su atención en las operaciones que ocurren entre el costado del barco y el perímetro portuario, sino que han de tener en cuenta los efectos que ocurren para sus actividades desde el momento en que los bienes se producen hasta que se consumen.

Capítulo 2

LA NECESIDAD DE REFORMA

Varios países de América Latina y el Caribe han tratado de satisfacer mediante muchas mejoras de infraestructura las presiones comerciales para contar con instalaciones portuarias modernas. Sin embargo, una vez cortadas las tradicionales cintas de la inauguración, se ha comprobado que la energía eléctrica era insuficiente para hacer andar el nuevo y muy costoso equipo de manipulación de carga, que no se había consultado al sindicato de trabajadores portuarios cuando se obtuvo el préstamo para la adquisición del equipo, que hay una escasez crónica de remolques de terminal, de vehículos orugas y de vagones ferroviarios para servir de apoyo a ese equipo, y que no se ha capacitado personal para hacerlo funcionar.

Como piezas de rompecabezas diferentes que no encajan unas con otras, la gran variedad de organismos gubernamentales que tienen que ver con los puertos parecen carecer de la agilidad necesaria para planificar, organizar y ejecutar las mejoras institucionales y de infraestructura. Esos organismos no pueden renunciar a la añeja doctrina de que el país no puede funcionar adecuadamente si todo no está reglamentado y dirigido de manera centralizada. En este último decenio del siglo XX, los gobiernos se ven enfrentados a un dilema fundamental: o bien identifican y definen las funciones que corresponden a los sectores público y privado en lo relativo a puertos, habida cuenta del comercio internacional; o aceptan una disminución de la competitividad de sus exportaciones en los mercados mundiales, una reducción de los ingresos en divisas, una baja de la inversión interna y un aumento del nivel de desempleo nacional.

El puerto virtual de América Latina y el Caribe que se describe en esta parte pone de manifiesto los problemas corrientes de orden infraestructural, operacional e institucional a que hacen frente los gobiernos, las administraciones portuarias y todos los que proporcionan o reciben servicios. Se trata de ofrecer una base para entender las transformaciones que requieren los puertos de la región, a fin de que encuentren mejor apoyo las políticas macroeconómicas orientadas a la exportación. El puerto virtual demuestra a los gobiernos y a toda la comunidad portuaria los riesgos que se corren de no resolverse los problemas: conflictos laborales interminables,

carencia de planificación global, instituciones anticuadas, dominación monopolística de los servicios portuarios, robos de la carga, costos elevados y baja productividad. El examen del puerto virtual debe hacerse en relación con los análisis diversos que se presentan en las partes III y VI y con las conclusiones y recomendaciones contenidas en la parte VII, a fin de estimular intercambios de ideas motivados, constructivos y convergentes que, es de esperar, lleven a introducir los cambios necesarios.

A. UN PUERTO TIPICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Se entiende por puerto un fondeadero, bahía, rada o abrigo donde se han construido instalaciones para facilitar las operaciones comerciales relacionadas con la carga y descarga de buques, y la manipulación y almacenamiento del cargamento. Así como la inspección aduanera de las mercancías y el traslado de éstas de los medios de transporte marítimos a los terrestres. Sin embargo, si se observan con más atención las características y volúmenes de las cargas movilizadas, como también las conexiones del puerto con los servicios de transporte hacia el interior, esa definición amplia se empieza a modificar. Por una parte, los puertos que movilizan cargas a granel suelen ser puertos de usuario único, altamente especializados, de propiedad del dueño del producto movilizado, y dirigidos por el mismo, y usuarios importantes de sistemas de transporte barato por ferrocarril, vías acuáticas y tuberías. Por otra parte, los puertos de carga general suelen pertenecer a los gobiernos, su funcionamiento se halla a menudo en manos del sector privado, están equipados para movilizar una variedad de cargas y unidades de carga y utilizan los sistemas de transporte caminero y ferroviario.

Los puertos que movilizan los mismos tipos y volúmenes de carga y utilizan los mismos sistemas de transporte terrestre son sorprendentemente parecidos; pero surgen grandes diferencias por las maneras como los gobiernos y las empresas de servicios en los puertos crean instituciones, las distintas funciones que desempeña cada una y las relaciones entre ellas. Los puertos de América Latina y el Caribe pertenecen generalmente a los gobiernos y funcionan bajo la dirección de éstos, si bien mucha gente de la comunidad portuaria ocupa posiciones dominantes y recibe provechos monopolísticos. Las empresas navieras, para contar con trabajadores portuarios, por lo general estipulan contratos con los sindicatos respectivos a través de las agencias marítimas. El número de trabajadores que se requiere para cada tarea está determinado por acuerdos laborales, que a menudo han sido aprobados por los gobiernos. Los sindicatos representan a sus miembros en las negociaciones sobre sueldos y beneficios sociales con los administradores del puerto, y ocupan la posición de empleadores de mano de obra portuaria. Como tales empleadores, los sindicatos pagan a los trabajadores portuarios los sueldos y beneficios sociales y después se hacen reembolsar por las empresas navieras. Por su parte, la administración

gubernamental del puerto trata de aplicar las disposiciones nacionales en esferas tales como comercio, empleo, salud y aduanas, y de coordinar las actividades de toda la comunidad portuaria.

En muchas naciones industrializadas, el sector público se reserva también la propiedad de los puertos, pero a los intereses del sector privado se les permite que inviertan en terminales marítimos y los hagan funcionar sobre una base de largo plazo. En este contexto, los trabajadores portuarios son contratados por empleadores marítimos, o bien empresas de estiba o la dirección del terminal marítimo, para que presten los servicios de movilización de la carga. Las empresas de estiba surgieron en un ambiente de uso intensivo de mano de obra, en que la necesidad de grandes inversiones en equipo de manipulación de la carga era mínima, y los buques contaban con sus propias grúas para tomar y dejar carga. Las empresas de terminales marítimos son la reacción a la creciente complejidad tecnológica de los puertos, y hacen grandes inversiones en grúas de tierra, equipo de manipulación de carga y otras instalaciones necesarias. Las empresas de estiba pueden ejecutar sus actividades en cualquier muelle, mientras que las de un terminal marítimo están más ligadas a un lugar, y por lo general restringidas a aquel en que han hecho inversiones. Los sindicatos de trabajadores portuarios representan a éstos en sus negociaciones con las empresas de estiba y con las de terminales marítimos.

1. Ubicación e infraestructura física

El puerto virtual de América Latina y el Caribe fue utilizado por los exploradores en el siglo XVI debido a su fondeadero natural, la fácil disponibilidad de agua dulce, la existencia de madera para reparaciones y la posibilidad de hallar alimentos. Actualmente, debido a la deforestación, se acumula en el puerto una gran masa de sedimentos procedentes de la zona circundante. Esta acumulación de sedimentos en el puerto y el canal de acceso fue de escasa importancia hasta que, en el decenio de 1970, empezaron a recalar barcos de gran calado. De ahí que los servicios de drenaje se requieren cada vez con mayor frecuencia, pero las profundidades del agua siguen siendo de unos 30 pies (10 metros), o sea, inferiores a lo que requieren dichos barcos.

El puerto se encuentra rodeado por una ciudad y carece de grandes posibilidades de expansión. El tiempo necesario para hacer pasar un buque mercante desde el límite del práctico hasta el puerto es de siete horas. Para un nuevo puerto se ha encontrado una ubicación diferente que está cinco horas más próxima al mar abierto; pero las presiones de los intereses comerciales de la ciudad, de la autoridad marítima y de los sindicatos portuarios han anulado todos los esfuerzos para emprender su construcción. Los estudios de viabilidad preparados para el nuevo puerto muestran que, para un buque de carga general con 4 000 toneladas de capacidad de carga,

sería un 71% $([286 - 167] \div 167)$ más productivo que el puerto antiguo, sin ninguna modificación en las toneladas movilizadas por hora/trabajador:

PRODUCTIVIDAD DEL PUERTO Y DISTANCIA DEL MAR ABIERTO

Puerto	Horas entrada	Horas salida	Horas trabajadas	Horas totales	Toneladas por hora	Toneladas por hora por trabajador
Antiguo	7	7	10	24	167	400
Nuevo	2	2	10	14	286	400

Fuente: CEPAL, a base de información proporcionada por puertos y compañías navieras.

El hecho de que el puerto se encuentre a siete horas de navegación del mar abierto no es por sí mismo una desventaja. En otras regiones hay muchos puertos con largos canales de acceso que movilizan comercio internacional satisfactoriamente. Sin embargo, el costo adicional del prolongado tránsito ha de compensarse con tarifas portuarias competitivas, elevada productividad, terminales especializados y sistemas de distribución eficientes.

Una parte considerable de la estructura portuaria se construyó a comienzos del siglo XX para la exportación de productos a granel y la importación de manufacturas. Sin embargo, con la creciente industrialización del país, la actividad del puerto se ha ampliado, por lo cual hacia fines del decenio de 1950 se construyeron instalaciones especializadas. El equipo para la manipulación de carga miscelánea funciona a un ritmo de manipulación muy lento y poco económico en comparación con el que utilizan los grandes competidores de otras regiones. Aunque haya equipo para la manipulación de carga general, en su mayor parte no se utiliza. Ello se debe a que se ha comprado una amplia variedad de equipo de fabricantes diversos, lo cual impide la capacitación adecuada de personal para servicios de reparación y mantenimiento, y abulta innecesariamente el presupuesto para la compra de repuestos. Se adquirió una grúa desplazable para la carga y descarga de contenedores, pero su utilización está muy por debajo de la capacidad asignada a su diseño.

Hay líneas férreas que conectan las zonas productoras con los puertos. Un mapa esquemático de vías férreas y terminales con conexiones entre el puerto y los principales centros de producción y de población parecería indicar la existencia de un buen sistema de transporte mixto. Sin embargo, la infraestructura ferroviaria se halla en un grado avanzado de deterioro y no resulta competitiva con el transporte caminero. Por otra parte, los transportistas camineros cuentan con una buena infraestructura de transporte, pero aplican una estructura monopolística de tarifas gracias a sus vigorosas asociaciones y con el apoyo de los reglamentos gubernamentales.

2. Aspectos institucionales

El ambiente institucional del puerto es el resultado de una acumulación de medidas gubernamentales dictadas durante los últimos 50 años. Las actividades portuarias –realizadas por trabajadores portuarios, bancos, agencias marítimas, camioneros, expedidores de carga, agentes de aduana, autoridades portuarias, administración de aduanas y otros grupos– son dependientes una de otras, pero se ejecutan de una manera ineficiente y una tras otra. Pese a la necesidad de coordinar la ejecución de sus tareas respectivas, no tienen lazos de comunicación entre sí ni un órgano central de coordinación. Esto ha tenido por resultado que el promedio de tiempo de almacenamiento de mercaderías en el puerto sea de 45 días. Los sindicatos portuarios son uno de los grupos mejor organizados y ejercen una dominación monopolística sobre sus propias actividades, además de influir en las de muchos otros grupos. Los grupos de usuarios han empezado a manifestar su descontento por la dominación monopolística de las operaciones de manipulación y almacenamiento de la carga que ejercen las administraciones del puerto y los trabajadores portuarios. Los representantes de estos últimos tratan de justificar su monopolio indicando que es necesario proporcionarles un volumen de carga bastante grande a fin de lograr economías de escala con el equipo nuevo.

El problema más grande a que hace frente el puerto es probablemente lo anticuado de su estructura institucional. Desde que se inició la mecanización de las actividades portuarias, los arreglos institucionales se han modificado, no para reflejar la capacidad del nuevo equipo de manipulación de la carga, sino más bien para velar por la conservación de los intereses creados. Tales intereses siempre han sido muy explícitos en cuanto a las medidas que necesitan para evitar la competencia, pero nunca han tratado de formular conjuntamente un plan estratégico para hacer frente. La acumulación de las mencionadas modificaciones a lo largo de los años ha creado una red enorme de tareas y costos innecesarios que deben pagar los exportadores y los importadores, así como oportunidades perdidas que la economía debe absorber. El puerto tiene planes para invertir en equipo de manipulación de carga de gran capacidad, pero no prevé ninguna reestructuración de sus instituciones.

Durante muchos años el país ha vivido en un ambiente político en que las realidades económicas del comercio internacional o bien no se han tenido en cuenta, o se han protegido con aranceles de importación, tipos de cambio múltiples y subvenciones. Esto ha tenido como resultado en el puerto virtual un aumento excesivo de personal, ineficiencias y derroche de recursos. Los cambios frecuentes en la administración del puerto han dado lugar a que ésta abdique sus responsabilidades de planificación en los trabajadores portuarios. Estos, a su vez, no están adecuadamente preparados para desempeñar esas funciones eficazmente. A partir, por ejemplo, de una simple comparación del ritmo de manipulación de contenedores, la productividad de

la fuerza de trabajo fluctúa entre el 20 y el 40% de la que se encuentra en el promedio de los puertos de un país industrializado. La baja productividad, la ineficiencia y el derroche de recursos han convertido este puerto durante decenios en un lastre para la economía del territorio contiguo. Dada la evolución en dirección a una economía global, se reconoce cada vez más que la utilidad de los puertos se basa en la contribución que hagan a la competitividad de las exportaciones e importaciones.

3. El ambiente operacional

El director del puerto recibió este cargo por designación política, y lo considera como parte de una carrera de servicio público que lo podría llevar a otros de mayor lucimiento. El funcionamiento del puerto depende en gran parte de los dirigentes de los sindicatos portuarios, si bien dentro de la administración del puerto hay cierto número de personas que tienen años de valiosa experiencia. El jefe de la administración recurre pocas veces a estas personas para controlar las operaciones portuarias, sino que se vale más bien de los dirigentes sindicales a fin de evitarse conflictos laborales y, en consecuencia, accede por lo general a sus pedidos de aumentos de salarios, mejora de las condiciones de trabajo y aumento de los beneficios sociales. En los últimos años, los sindicatos han quedado dominados por los principales partidos políticos del país, cada uno de los cuales trata de obtener más y mayores ventajas para sus miembros.

Los pedidos sindicales de aumento de salarios se traducen en recibir más dinero por menos trabajo; la mejora de las condiciones de trabajo significa que haya peluqueros para atender a los trabajadores portuarios, y autobuses para irlos a buscar a sus casas y llevarlos de vuelta después del trabajo; y el aumento de los beneficios sociales significa una ampliación del programa de salud para abarcar a todos los miembros de las familias de los trabajadores portuarios, inclusive personas ajenas a la institución matrimonial, y una limitación del trabajo en el puerto a dos turnos diarios, con suspensión de tareas los sábados, domingos y días de fiesta. Todos estos beneficios han creado una clase privilegiada dentro del país, en la cual las vacantes que se produzcan se reservan implícitamente para familiares de los trabajadores portuarios actuales.

Al igual que en muchos puertos del mundo, en este puerto virtual existe un grupo pequeño y bien organizado de trabajadores portuarios que constituye una pandilla de rateros. Este grupo ha venido robando parte de la carga desde hace muchos años con toda impunidad, haciendo saber que si los trabajadores que no participan en los robos informan a las autoridades, sus familias sufrirán las consecuencias. Ciertos transportistas por carretera han empezado a negarse a recibir mercancías robadas en sus camiones, a no ser que los rateros les den participación en sus inicuas ganancias. Por su parte, la administración nacional de aduanas ha confiado al Banco Central algunas de

sus funciones, a fin de reducir la posibilidad de corrupción entre sus inspectores.

Los salarios de los trabajadores portuarios consumen casi la totalidad de los ingresos generados por el puerto, de modo que el equipo de manipulación de carga es bastante antiguo, y bien ya no funciona, o está en un mal estado general. A fin de satisfacer las necesidades de las empresas navieras, entidades privadas tales como agencias marítimas y expedidores de carga han empezado a adquirir equipo moderno para cargar y descargar barcos y también para trasladar cargamento entre éstos y los almacenes portuarios. Debido a la índole compleja de este equipo y su elevado costo, las entidades mencionadas no están dispuestas a entregar su funcionamiento a los trabajadores portuarios, sino que utilizan para eso a su propio personal y cobran el servicios a las empresas marítimas. Los usuarios del puerto tienen que ver con dos conjuntos de trabajadores portuarios, uno oficializado y el otro no oficializado, y deben pagar por ambos.

B. REPERCUSION COMERCIAL

La situación que existe en el puerto, según la ha descrito el Ministro del Transporte, es difícil y a veces caótica, habiendo un exceso de reglamentos para controlar cada actividad y una fuerza laboral demasiado numerosa, la que está soliviantada, no conoce competencia y ha estado en huelga 146 veces desde 1988. La repercusión general de este ambiente es la de crear un puerto sumamente caro y de productividad muy baja. Considérese el ejemplo siguiente. Un barco de carga general de 8 500 toneladas de registro bruto recalca en el puerto para descargar 2 000 toneladas métricas de carga general que vienen en tres bodegas y 50 TEUs de carga en contenedores (la TEU –*twenty-foot equivalent unit*– que es una medida basada en el tamaño de los contenedores de carga ISO Serie I, es el indicador normal de capacidad de contenedores para fines de transporte y de productividad de puertos). Recibe luego 300 toneladas de carga general y 50 TEU en contenedores. Se comparan a continuación los costos y el tiempo que se requiere para tales operaciones en el puerto virtual de América Latina y el Caribe y en uno de Europa septentrional:

RESUMEN DE COSTOS Y TIEMPO PARA OPERACIONES DE CARGA EN PUERTO

	Días	Costos de la carga	Costos del barco	Días de trabajador portuario
Puerto virtual	8	US\$50 000	US\$40 000	540
Puerto de Europa septentrional	2	US\$25 000	US\$10 000	180

Fuente: CEPAL, a base de información proporcionada por puertos y compañías navieras.

El puerto virtual trabaja sólo dos turnos de cinco horas cada uno por día y asigna 15 hombres a cada bodega de carga, dando un total de 90 trabajadores portuarios por día. En este puerto, el buque necesita seis días hábiles para las operaciones de descarga y carga, pero debe permanecer en el puerto durante un fin de semana, dando un total de ocho días. Por el contrario, el puerto de Europa septentrional trabaja con tres turnos de ocho horas cada uno por día, y el buque se descarga y se carga en dos días. Esto significa que las 3 300 toneladas de carga cuestan por su manipulación 50 000 dólares, o 15.15 dólares por tonelada, en el puerto virtual, y 25 000 dólares, o 7.58 dólares por tonelada, en el puerto de Europa del norte. Si se agregan los costos diarios por el buque, dichos costos se elevan a 27.27 y 10.61 dólares, respectivamente.

El cálculo anterior refleja los costos por concepto de trabajadores portuarios oficializados. A eso deben agregarse los costos que pagan las empresas navieras por los servicios que prestan los trabajadores no oficializados. En el puerto virtual, estos últimos realizan aproximadamente el 20% de las operaciones de manipulación de carga, con un 75% menos de personal que los trabajadores oficializados y a la mitad de su tasa de salarios. Durante el período de ocho días se emplean 23 trabajadores no oficializados durante 1.6 días a un costo de 3 000 dólares por día, o sea, un total de 4 800 dólares. De esta manera, el total de costos por la carga, el buque y trabajadores no oficializados asciende a 94 800 dólares, o sea, 28.73 dólares por tonelada.

En consecuencia, muchos grupos, tanto dentro como fuera del gobierno, han empezado a sugerir la privatización de los servicios portuarios y también que a los actuales terminales privados de carga a granel se les permita movilizar carga de terceros. Las autoridades aduaneras creen que la privatización de los servicios portuarios les permitiría ejercer mayor control sobre el personal del puerto y, por ende, sobre los movimientos comerciales. Las empresas marítimas y los consignatarios consideran que los puertos deberían ser propiedad de la autoridad municipal y que su funcionamiento debería estar a cargo del sector privado, lo cual les permitiría a ambos participar en los ingresos generados por las operaciones portuarias y serviría de incentivo para resolver problemas comunes, tales como los del acceso, la contaminación y la utilización de valiosos bienes raíces situados cerca del mar. Por su parte, los representantes de los sindicatos portuarios están muy en contra de la privatización, por creer que reduciría radicalmente la demanda de trabajadores portuarios.

C. UN PUNTO DE PARTIDA

Las ventajas comparativas de que disfruta el país, tales como los bajos costos de factores en la manufactura y la agricultura, han permitido que la zona servida por el puerto produzca artículos que resultan altamente competitivos en los mercados internacionales. Sin embargo, estas ventajas comparativas se

están viendo más y más erosionadas por los excesivos costos portuarios. Tal erosión disminuye la competitividad de las exportaciones, aumenta el costo de las importaciones para los consumidores nacionales, hace bajar los ingresos de divisas y reduce las inversiones nacionales en capacidad productiva. Se hace necesario dar con un conjunto de políticas que hagan cambiar esta situación. El problema principal a que hace frente el puerto es la dominación monopolística de diversas actividades por la administración portuaria, las aduanas, los sindicatos y las empresas de transporte al interior, lo cual ha hecho desaparecer todo vestigio de competencia. Existe consenso en que esa dominación ha creado prácticas laborales ineficientes, relaciones industriales poco satisfactorias, supervisión y gestión ineficaces, costos elevados y una difundida irresponsabilidad; todo lo cual indica que lo que se requiere es una reforma fundamental más bien que un cambio cuantitativo.

No es necesario pensar que una reforma fundamental de las actividades portuarias significa un motivo de confrontación entre los que desean el cambio y los que desean mantener sus posiciones dominantes; sino más bien una aceptación, por unos y otros, de las realidades económicas que rigen el comercio internacional en este último decenio del siglo XX. Tales realidades significan que todos los que reciben y proporcionan servicios en el puerto deben transformar sus actividades a fin de que se alcance el objetivo común de elevar gradualmente la eficiencia en términos de costos y productividad. Pero el puerto no puede alcanzar ese objetivo a no ser que los que dirigen su funcionamiento sean seleccionados por su conocimiento de los problemas a que se enfrenta esta industria, y no por su calidad de miembros de tal o cual partido político. Los trabajadores portuarios han de consentir en la eliminación de los esquemas de perpetuación de tareas, someterse a una capacitación que les permita realizar más de una tarea, y aceptar horas laborales que sean compatibles con las necesidades del comercio. Por último, las aduanas deben cambiar su orientación, de una fiscal a una comercial, a fin de facilitar las actividades comerciales. Y una vez que el puerto posea una estructura institucional competitiva, esté funcionando eficientemente y el equipo reciba el mantenimiento adecuado, habrá llegado el momento de tomar decisiones respecto a futuras inversiones.

Capítulo 3

LOS SERVICIOS

En todo el mundo hacen frente los puertos a una grave crisis debido a que los diversos servicios no han logrado tener en cuenta las necesidades contemporáneas y las direcciones de los puertos no han podido coordinar su acción ejecutiva, de modo que el sistema resultante incrementara la productividad y redujera los costos. Actualmente la situación de los proveedores de servicios en los puertos es la siguiente: físicamente muy alejados entre sí, aunque dependen unos de otros; sometidos a regímenes legales contrapuestos, aunque ellos se atienen a las prácticas comerciales comunes; renuentes a aceptar cambios institucionales y tecnológicos, aunque se hallan controlados por éstos; sin experiencia en comunicaciones, por más que requieren con urgencia más y mejor información unos de otros; y, aunque incapaces de competir de manera independiente en la nueva economía mundial que está surgiendo, carecen de una visión estratégica de cómo han de compartir funciones en ese nuevo ambiente. Estos rasgos contrapuestos indican la amplitud de los problemas que entraña la modernización e integración de los servicios portuarios. De los muchos cambios que se requieren para alcanzar esas metas, los más importantes abarcan numerosos aspectos i) institucionales y ii) operacionales.

A. ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. Esquema de organización

Una amplia variedad de empresas e instituciones realizan sus actividades para dar apoyo a los movimientos comerciales en los puertos. Cada institución y cada empresa tiene su propio esquema de organización. Por ejemplo, los trabajadores portuarios, las administraciones de aduanas, los expedidores de carga, los corredores de aduana, los bancos, las compañías de seguros y los transportistas funcionan mediante diferentes asociaciones, arreglos contractuales, reglamentos gubernamentales y convenciones internacionales. Los puertos deben organizar esta complejidad, pero una

complejidad organizada no significa eficiencia, eficacia en términos de costos ni productividad. Como sucede a menudo, la estructura de organización de un puerto no es la mejor que se podía pedir, sino más bien un reflejo de las estructuras de todos los que proporcionan servicios en sus instalaciones.

Como no bastara esta diversidad, la mayoría de los puertos de América Latina y el Caribe tienen amplias obligaciones sociopolíticas. Los dirigentes políticos pueden mirar el puerto como un medio para crearse un electorado, absorber desempleo y dar puestos encumbrados a sus favorecedores principales. Si estas obligaciones sociopolíticas escapan a todo control, pueden llegar a formar parte de una red tan enorme de beneficios, subvenciones recíprocas y pagos de bienestar, que se pone en peligro la posibilidad de que el puerto funcione sobre una base comercial. Así como una inflación creciente arrastra las inversiones hacia inversiones de plazo cada vez más corto y el financiamiento del sector público no deja lugar al del sector privado, del mismo modo unas orientaciones portuarias que incluyan objetivos sociopolíticos ineludibles pueden limitar, e incluso anular, la capacidad de un puerto para dar apoyo a los movimientos comerciales de una manera eficaz en términos de costos. Siempre habrá necesidades que compiten entre sí para obtener los escasos recursos del puerto, pero podrán proporcionar mayores beneficios a la nación en su conjunto si funcionan como entidades comerciales, con obligaciones sociopolíticas que estén definidas y sean limitadas.

En general, los puertos de América Latina y el Caribe para carga líquida y seca a granel están bajo la dirección del sector privado, mientras que la propiedad y dirección de los puertos de carga general corresponden al gobierno. La mayoría de los puertos del sector público tienen esquemas de organización complejos, que se comparten entre el gobierno y grupos del sector privado. Sirva de ejemplo al respecto que en la Argentina hay seis ministerios y 18 organismos estatales que tienen que ver con las actividades portuarias. Además, hay diez organizaciones sindicales que representan a diferentes grupos de trabajadores. A su vez, el puerto de Veracruz (México) debe negociar de nuevo las tarifas salariales de los trabajadores portuarios con siete sindicatos de éstos cada vez que se aumenta el salario mínimo nacional, lo que ocurre varias veces al año. Este esquema se ve aún más complicado por la existencia en muchos puertos de dos grupos paralelos de trabajadores portuarios, los oficializados y los no oficializados. El primero está representado por los sindicatos y es empleado por el puerto, mientras que el segundo es utilizado por los oficializados para sustituirlos o para ejecutar ciertas tareas pesadas, sucias o desagradables.

Estos complejos esquemas de organización significan que los procedimientos para la adopción de decisiones son engorrosos y sumamente lentos. Por ejemplo, un terminal de cereales en el puerto de Bahía Blanca (Argentina) resultó dañado por una explosión el 13 de marzo de 1985, y la Junta Nacional de Granos (JNG) no ha podido obtener aún el permiso para su reconstrucción. Esta demora podría deberse a una decisión deliberada del

Gobierno de la Argentina de no hacer nuevas inversiones en infraestructura, de modo que el sector privado pudiera verse llevado a intervenir. En realidad, debido a la necesidad urgente de contar con instalaciones adicionales de carga de cereales en el puerto, una empresa privada invirtió dos millones de dólares en un muelle sin uso del Departamento de Energía en Buenos Aires y lo ha estado utilizando desde mayo de 1986. A fin de simplificar el proceso de adopción de decisiones y delimitar responsabilidades, se ha propuesto un nuevo régimen legal para los puertos argentinos. Por su parte, el Gobierno del Brasil anunció en junio de 1988 que iba a adoptar un nuevo régimen legal para modernizar la administración y funcionamiento de sus puertos. En octubre de 1988 se promulgaron dos decretos, uno por el cual se ampliaban los consejos de administración de los puertos dando entrada en ellos a los usuarios, y otro por el cual se colocaba bajo su control a los trabajadores portuarios. Estos reaccionaron amenazando con una huelga de dos días, para el 24 y 25 de octubre de 1988, y los decretos fueron derogados.

Asimismo, la complejidad de organización crea incertidumbre e indecisión para los directores de puertos, los transportistas, los dueños de carga y los sindicatos. Por ejemplo, la Empresa de Puertos del Brasil (PORTOBRAS) accedió el 29 de noviembre de 1989 a las demandas de los trabajadores portuarios de diez grandes puertos de ese país para que se les otorgasen un reajuste de salarios de 23% por la inflación, una bonificación de 4% por aumento de la productividad y salarios equivalentes a los que perciben sus colegas del puerto de Santos. PORTOBRAS dilató el aumento hasta el 1º de enero de 1990 para poder elevar las tarifas portuarias en 27% a fin de tener ingresos suficientes con que satisfacer los nuevos niveles de salarios. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda dictó un decreto el 24 de noviembre de 1989 mediante el cual transfería la autoridad para aumentar las tarifas portuarias desde un Consejo Interministerial de Precios a los consejos de usuarios de puertos. Estos últimos todavía están por crearse en muchos puertos. Para complicar las cosas aún más, el recién elegido Gobierno del Brasil adoptó el 16 de marzo de 1990 un paquete de medidas, por una de las cuales quedaba abolida PORTOBRAS, aunque sin indicar de qué manera se administrarían los puertos sin ella. Por lo tanto, los directores de esos puertos y los sindicatos no saben a ciencia cierta cuándo y cómo podrán aumentarse legalmente las tarifas para pagar los nuevos niveles de salarios.

Esta complejidad y fragmentación institucionales han dado lugar a un letargo burocrático y a un vacío de gestión en las operaciones portuarias. Los grupos mejor organizados han ido a llenar ese vacío y ejercen diversos grados de control sobre las actividades portuarias. En el puerto de Tampico (México) ese control se entregó a una cooperativa de sindicatos; y un arreglo semejante se está estudiando para aplicarlo en el puerto de Santos (Brasil), donde los sindicatos ya ejercen un control de hecho sobre muchas funciones de gestión. Las cooperativas son una estructura válida de organización para los puertos si incluyen y equilibran los intereses de todos los afectados. En el

puerto de Bahía Blanca (Argentina), por ejemplo, en 1961 se estableció una cooperativa de trabajadores portuarios, la cual funciona bastante bien debido a la competencia de puertos cercanos para obtener carga y por la disposición a participar en una comisión para elevar la productividad y coordinar las actividades portuarias. Sin embargo, si no hay algún mecanismo para equilibrar a la cooperativa de trabajadores portuarios, la posición dominante de éstos tiene a menudo por resultado demandas de mayores beneficios, horas de trabajo más cortas y conservación de cuadrillas de trabajo excesivamente numerosas.

En muchos puertos de América Latina y el Caribe, ciertas instituciones y sociedades que proporcionan servicios han llegado a ser tan fuertes, que ya no pueden funcionar de manera competitiva. Por ejemplo, el Gobierno del Uruguay reconoció recientemente que los trabajadores portuarios tienen una dominación tan completa de las operaciones de manipulación de carga, que el Congreso debiera promulgar un nuevo sistema laboral a fin de que mejore la productividad y bajen los costos. La Empresa Nacional de Puertos del Perú (ENAPU) ha comprobado que las garantías de salarios mínimos para 3 000 trabajadores portuarios, cuando sólo necesita 1 000, han creado un incentivo para que cargas de elevado valor sean desviadas a través del puerto de Guayaquil (Ecuador). Muchos otros puertos encuentran que sindicatos excesivamente fuertes los han convertido en una “tierra de nadie”, reduciendo así la eficiencia de manipulación de la carga y aumentando los costos. Un ejemplo más es que, en abril de 1990, los costos por concepto de prácticos argentinos fueron de 23 200 dólares para un buque de carga a granel PANAMAX, que empezó a cargar en el puerto de Rosario y completó la operación en el de Bahía Blanca; mientras que en el puerto de Nueva Orleans (Estados Unidos), tales costos eran sólo de 4 200 dólares.

2. Políticas portuarias y comerciales

Debido a la relación inversa que existe entre los costos portuarios y los ingresos de divisas, es preciso tener en cuenta esta íntima relación entre ellos al estudiar medidas para modernizar y coordinar las actividades portuarias. Si las tecnologías portuarias son inapropiadas, si las tarifas de aduana son onerosas, si los acuerdos sindicales crean una fuerza laboral excesiva en número o si las empresas de transporte al interior cobran precios monopolísticos, se incrementará el costo de los servicios portuarios, se reducirá la competitividad de las exportaciones del país en los mercados mundiales, se limitarán las ventas, se reducirán los ingresos de divisas y disminuirán la eficacia de las políticas comerciales. Lo fundamental consiste en evitar una dominación monopolística de ningún servicio, sea por la fuerza laboral, la gestión empresarial o los gobiernos, y mantener un ambiente abierto y competitivo.

Hay una relación directa entre la eficiencia en términos de costos y la productividad de los puertos de un país, por una parte, y el vigor de sus

comercios de importación y exportación, por otra; pero esa relación reviste una importancia todavía mayor para los países insulares. La mayor parte de tales islas dependen enteramente de un solo puerto y carecen de posibilidades terrestres, tales como la opción que tienen los despachadores y los consignatarios del interior de los Estados Unidos entre los puertos de su país en la costa oriental y los del Canadá. En las islas, cualquier detención del trabajo en los puertos tiene repercusión directa e importante sobre la economía de la nación. Si esas detenciones son prolongadas y las existencias de bienes en la isla se agotan, puede bajar todo el nivel de la actividad económica nacional. Por ejemplo, un conflicto laboral portuario respecto a la eliminación de unas horas extraordinarias ocasionó en Bermuda, en marzo de 1989, una reducción de 80% en la productividad de los 63 trabajadores portuarios de la isla y acaparamiento de artículos de consumo entre los 58 000 habitantes.

Al igual que muchos otros países de América Latina y el Caribe, la nación insular de Trinidad y Tabago vio controlado su comercio por la posición dominante que tenían los muelles de Puerto España y sus trabajadores portuarios. El puerto vecino de Point Lisas se construyó como parte de un parque industrial, para poder utilizar la abundancia de gas natural que posee el país. A fin de evitar los costos elevados, los ritmos lentos de trabajo y los robos de carga que ocurren en Puerto España, se formaron atracaderos provisionales para las importaciones de equipo industrial y de construcción así como componentes de edificios y otros materiales. Los usuarios principales del parque industrial son empresas de fertilizantes, acero, amonio y urea. Cada una construyó para su propio uso atracaderos con profundidad de agua a fin de recibir materias primas y distribuir sus productos terminados. Más tarde, una vez terminada la construcción de las plantas, esos atracaderos empezaron a utilizarse para la movilización de carga general, en competencia con Puerto España.

Los puertos de Point Lisas y Puerto España deben negociar con los mismos sindicatos de trabajadores portuarios y cumplir los mismos reglamentos gubernamentales. La diferencia entre ambos consiste en la aplicación de ese marco común para crear ambientes comerciales enteramente distintos. Point Lisas forma parte de un puerto industrial y debe velar por la competitividad de los productos de sus clientes proporcionando una fuerza laboral portuaria altamente productiva y eficaz en términos de costos y una intervención burocrática mínima, y también dando a conocer activamente los servicios que ofrece para aumentar el número de clientes y rebajar así sus costos generales para cada uno. Por ejemplo, ante la competencia a que hacen frente las empresas del parque industrial se efectuaron negociaciones con los sindicatos, obteniéndose una disminución en los efectivos de las cuadrillas, el trabajo en tres turnos, el trabajo de fin de semana sin horas extraordinarias y la eliminación de cuadrillas para amarrar los contenedores. En cambio, Puerto España, que empezó como el puerto único del país, tiene un convenio laboral más restrictivo, elevadas tarifas de

horas extraordinarias para el trabajo de fin de semana y la exigencia de que se utilicen cuadrillas para amarrar los contenedores. Puerto España ha empezado a reaccionar a la pérdida de su posición dominante. Por ejemplo, en enero de 1989 se nombró su primer director de comercialización de sus servicios, se está reduciendo el número de trabajadores portuarios y se han iniciado diversos programas de capacitación.

El puerto de Santos (Brasil) emplea a 11 000 trabajadores portuarios del sistema formalizado. Antiguamente, el puerto funcionaba bajo la dirección del sector privado, pero esta actividad la realiza ahora el Estado de São Paulo por la delegación que le hizo PORTOBRAS. Los trabajadores portuarios lograron en sus negociaciones mantener la bonificación de 32% sobre sus salarios que recibían del sector privado. Debido a este y otros costos, las tarifas en Santos para la manipulación de café instantáneo, que es un importante producto de exportación, son superiores en 647% a las del puerto de Vitoria y 430% más elevadas que las de Paranaguá. Las empresas navieras y los exportadores han empezado a considerar la utilización de los puertos de Paranaguá y Río de Janeiro, y éstos, por su parte, efectúan programas de difusión de sus servicios para atraerse la carga del puerto de Santos. La Asociación Comercial de Santos, que comprende el 71% de los exportadores de café brasileños, advirtió recientemente a ese puerto que tales costos hacían financieramente ilógica la utilización de sus instalaciones, aun cuando ese puerto moviliza actualmente el 63% de las exportaciones de café del Brasil.

El Gobierno de Chile definió el papel que le corresponde en los puertos desde el punto de vista de la promoción del comercio. Antes de 1981, los puertos estaban dominados por 15 sindicatos de trabajadores portuarios. En ese año, el Gobierno promulgó las leyes 18.032 y 18.042, que pusieron fin a los monopolios de manipulación de carga en el barco y en tierra, así como a la distinción entre esas dos actividades. El equilibrio del poder de negociación estaba inclinado hacia los sindicatos, los cuales trataban de determinar el número de trabajadores requeridos para cada tarea y la remuneración que debían recibir. Las exigencias laborales estaban infladas, y los salarios eran tan elevados, que los trabajadores portuarios inscritos entregaban a menudo sus tareas como subcontrato a un gran número de trabajadores no oficializados. Cuando este sistema se sometió a examen, a principios de 1981, se comprobó que unos 3 200 trabajadores portuarios inscritos "trabajaban" de 400 a 600 días por año y ganaban más de 2 000 dólares al mes.

A fin de reformar este sistema, el Gobierno de Chile promulgó en 1981 la legislación mencionada. Se compensó a los trabajadores portuarios con una cantidad de unos 30 millones de dólares por la anulación de su monopolio de manipulación de carga, y el trabajo en los puertos quedó abierto a todos los trabajadores que tenían el mínimo de edad y cumplían los requisitos físicos. Los salarios de los trabajadores portuarios fluctuaban antes desde 10 000 hasta 200 000 dólares, con un promedio de 14 300 dólares. Se

crearon asociaciones privadas de trabajadores portuarios y se iniciaron negociaciones entre cada una de ellas y los diversos sindicatos respecto al número y salarios de los trabajadores. El sistema centralizado de contratación se sustituyó con tres categorías de trabajadores portuarios: los que están permanentemente empleados y perciben un salario haya o no haya un barco en el puerto; los trabajadores con contratos especiales, que, además de una garantía de ingreso mínimo de cuatro turnos al mes, reciben una remuneración diaria según el volumen de carga movilizada; y trabajadores ocasionales, que no tienen garantía de ingreso.

La ley 18.032 creó la competencia entre las asociaciones de trabajadores portuarios en cada puerto y coordinó las operaciones de manipulación de carga en el barco y en tierra. Fuera de eliminarse las bodegas de depósito para establecer zonas abiertas de almacenamiento de contenedores, no se hicieron otros cambios estructurales en los puertos chilenos hasta 1984, cuando una grúa de finalidad múltiple fue adquirida por empresas navieras del sector privado. Una indicación del apoyo dado por los puertos chilenos a la política comercial del país sería el cambio habido entre 1967 y 1986 en el rendimiento por metro de muelle. Como puede verse en el cuadro 1, el número de toneladas movilizadas por metro en Valparaíso se elevó entre esos años de 776 a 1 122, y la ocupación de los muelles descendió de un 65 a un 40%. La reducción en la ocupación de los muelles permitió que el puerto utilizara los que estaban mejor equipados y aumentara, también así, su productividad en la movilización de carga.

Cuadro 1

**PUERTO DE VALPARAISO: COMPARACION DE TONELAJE
Y OCUPACION POR SITIOS**

Sitio	Longitud (metros)	Toneladas		Toneladas/m		Ocupación (%)	
		1967	1986	1967	1986	1967	1986
S1	175	197 230	347 001	1 127	1 983	73	-
S2	175	144 298	372 539	825	2 129	71	59
S3	260	127 134	381 375	489	1 467	73	-
S4-5	365	263 828	679 517	723	1 862	51	39
S6-8	605	268 480	410 529	444	679	65	43
S9*	220	450 380	57 673	2 047	262	65	11
S10	205	4 000	-	-	-	-	-
Total	2 005	1 455 350	2 248 634	726	1 122	65	40

Fuente: CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (29 de diciembre de 1989). *La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas: Racionalización portuaria en Chile* (LC/G.1597), Santiago de Chile, p. 35.

*Anteriormente había en el muelle una instalación mecanizada para la descarga de carbón.

Con la ley 18.042 se trató de crear autoridades independientes para cada uno de los puertos del país y transformar la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI) en una sociedad tutora. Los decretos y disposiciones para la aplicación de esta ley no llegaron a ser dictados, pero la ley exigió que EMPORCHI renunciara a su monopolio sobre las operaciones de manipulación de carga en tierra, de modo que las asociaciones privadas de trabajadores portuarios pudieran realizar algunas de esas funciones. El 10 de marzo de 1990 la ley 18.042 fue derogada al aprobarse la ley 18.966. Por ésta se estableció como regla general que EMPORCHI no puede almacenar carga, cargar o descargar buques ni trasladar carga entre los buques y las zonas de almacenamiento. Según esta regla general, tales actividades han de ser realizadas por el sector privado.

De todos modos, hay tres excepciones a la regla general fijada por la ley 18.966. En primer lugar, se autoriza a EMPORCHI para emitir documentos comerciales y entregar carga, y para ofrecer servicios de almacenamiento dentro de la zona portuaria, pero los propietarios de carga no están obligados a utilizar estos servicios y pueden escogerlos fuera del puerto. En segundo lugar, se autoriza a EMPORCHI a ofrecer servicios de almacenamiento no exclusivo y a trasladar carga entre los buques y las zonas de almacenamiento para el comercio internacional en tránsito, especialmente el de Bolivia. Y en tercer lugar, EMPORCHI está autorizada para almacenar carga y trasladarla entre los buques y las zonas de almacenamiento cuando las del sector privado son insuficientes y no competitivas, hasta que el Ministerio de Transporte autorice una subvención para remediar la situación. La ley 18.966 define, pues, con claridad las actividades en que puede participar EMPORCHI y el ambiente competitivo en que han de realizarse.

La experiencia portuaria chilena demuestra que los grandes obstáculos a las modificaciones necesarias no son la falta de tecnologías modernas o de capitales de inversión, sino una administración portuaria inerte y una fuerza laboral excesiva en número e improductiva. Debido a la competencia entre las asociaciones de trabajadores portuarios en cada uno de los puertos chilenos, éstos se han hecho cada vez más eficientes y más capaces de atender el comercio exterior del país. En realidad, se ha estimado que, si se hubieran mantenido los niveles de productividad imperantes en 1981, no hubieran podido movilizarse alrededor de 2 100 000 toneladas de fruta, carga general y productos forestales sin ampliar las instalaciones portuarias no sólo en Valparaíso sino también en San Antonio y San Vicente, a un costo superior a los 500 millones de dólares.

Las ventajas de la reestructuración de los puertos chilenos son muy notables, pero quedan diversas esferas que podrían ser objeto de análisis adicionales. Por ejemplo, en la compensación ofrecida a los trabajadores portuarios no se consideraba su edad, las tarifas portuarias no fueron reestructuradas inmediatamente para reflejar el nuevo sistema laboral, los arreglos para la movilización de carga han llegado a ser negociados para cada buque, y no se adoptó un sistema normativo para proteger a los trabajadores

portuarios. Estos dos últimos factores combinados eliminaron en gran parte todo incentivo para que los empleadores portuarios ofrecieran puestos permanentes a los trabajadores. La clave para la productividad portuaria es una fuerza laboral motivada, bien capacitada y remunerada adecuadamente, pero es difícil motivar y capacitar a trabajadores portuarios que no trabajan para un empleador sobre una base permanente. Un sistema normativo gubernamental podría estructurar el empleo de los trabajadores portuarios de tal manera, por ejemplo, que los puestos ocasionales utilizados el 50% del tiempo serían llenados sobre una base contractual, y los puestos contractuales utilizados más del 80% del tiempo serían llenados sobre una base permanente.

B. ASPECTOS OPERACIONALES

El ambiente en que funcionan los puertos está cambiando tan rápida y completamente, que sus actividades ya no pueden identificarse sólo bajo el aspecto exclusivo de sus muelles, bodegas de almacenamiento y equipo de manipulación de carga. Los puertos no pueden considerarse actualmente como simples puntos de contacto donde la carga se transfiere entre los medios de transporte marítimos y terrestres, sino que se están convirtiendo cada vez más en catalizadores que pueden poner en marcha una gran variedad de actividades comerciales en las ciudades y territorios que los rodean. En consecuencia, las empresas navieras han empezado a cooperar con los exportadores e importadores para evaluar una amplia gama de factores en la selección de un puerto. Factores tales son: i) rendimiento de la gestión y productividad de un puerto, ii) fuerza laboral portuaria, iii) función del sector privado en los puertos, iv) las aduanas y v) actividades de diversificación de los puertos.

1. Rendimiento de la gestión y productividad de un puerto

El director, gerente o jefe principal de un puerto debiera ser un profesional en labores portuarias. Eso no significa que ha de ser un experto en manipulación de carga, pero sí que ha de estar familiarizado con las operaciones portuarias y entender los problemas a que hace frente esta industria. Para ese puesto podría escogerse, por ejemplo, a un despachador de carga, un director de empresa naviera, un experto en contabilidad portuaria, un abogado especializado en derecho marítimo, un corredor de seguros marítimos o una persona que tenga que ver con el financiamiento de mejoras portuarias. Si no hay una persona tal a la cabeza del puerto, algunas funciones de la gestión del mismo caerán inevitablemente en manos de grupos de presión, especialmente sindicatos de trabajadores portuarios. Para tratar de evitar esta situación, el Consejo Superior de la Marina Mercante de Venezuela pidió al Presidente de la República que diera su consideración a

la selección de profesionales de la marina mercante para ocupar cargos en los puertos del país.

La productividad de un puerto, o sea, la rapidez con que la carga pasa a través de sus instalaciones, influye directamente en su capacidad para atraer cargamentos. Sin embargo, la productividad no está limitada a la atención de los barcos y a la manipulación de la carga, sino que incluye todos los servicios, tales como aduanas, carreteo en puerto e incluso la rapidez con que los bancos dan curso a las cartas de crédito. Todos los que proporcionan servicios en los puertos deben realizar sus actividades en una compleja pauta de interdependencia. Por ejemplo, por muy rápido que una grúa pueda cargar y descargar contenedores de los barcos, su velocidad máxima suele estar limitada por la rapidez con que los contenedores puedan ser trasladados entre los barcos y las zonas de almacenamiento, la rapidez con que se haga llegar la información a la aduana y la rapidez con que los camiones puedan entregar y recibir mercadería. Cada etapa es básica para la siguiente, y la productividad de cada una depende no sólo de su propia eficiencia sino también de su interconexión con las demás. En consecuencia, la productividad de un puerto, o la falta de productividad, se traspasa de una función a las siguientes, aumentando o disminuyendo así los costos y la satisfacción de los clientes.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe tienen una relación directa con los puertos. Esta abarca una detallada legislación laboral, limitaciones a la utilización de los ingresos percibidos y restricciones a las actividades de los intereses privados; todo lo cual quita flexibilidad a los directores de puertos para adoptar decisiones en asuntos comerciales. La dirección de los puertos del sector público no puede eludir tales influencias, porque los gobiernos han de representar y de hecho representan una multitud de intereses políticos, económicos y sociales, siendo casi imposible impedir que éstos transmitan sus ambiciones y exigencias a los puertos. De ahí que muchos directores de puertos del sector público no son responsables más que de una gama limitada de actividades de orden corriente. Las decisiones estratégicas relativas a política de inversión, personal, desarrollo de mercados y tarifas suelen tomarse en los ministerios y están sujetas a las presiones de los grupos interesados. A fin de evitar la transmisión de tales presiones, un número creciente de gobiernos de todo el mundo han empezado a privatizar las operaciones portuarias (asunto que se examina con más pormenores en el punto 3 de este capítulo).

Las repercusiones de los intereses de sindicatos portuarios excesivamente fuertes puede verse en diversos puertos de la región. Por ejemplo, en el puerto de Veracruz (México) no funciona más de una empresa de terminal, Servicios Portuarios de Veracruz (SERPOVER), que pertenece en un 70% a los sindicatos de trabajadores portuarios y en un 30% al Gobierno. En 1979, SERPORVER adquirió una grúa para el traslado de contenedores del barco a tierra y tres plataformas de carga sobre neumáticos, pero este equipo quedó abandonado cuando la deuda pendiente

al respecto en pesos mexicanos se duplicó a raíz de la crisis de la deuda nacional a mediados de 1982. La carencia de este equipo hizo que el tiempo medio en puerto para barcos de contenedores llegara a ser de 70 horas; como resultado de lo cual se disolvió el servicio conjunto que prestaban a Veracruz las empresas navieras Gulf Container Line, Hapag-Lloyd y Compagnie Générale Maritime, cada una de las cuales le hace llegar ahora la carga a través de otros puertos.

En cuanto al puerto de Santos (Brasil), se estima que tiene la tercera parte de la productividad de los de Europa y sólo la mitad de los del mismo país. Los motivos que se suelen mencionar son que sus instalaciones se hallan a los dos lados de un estuario, el tiempo innecesariamente prolongado que se pierde en trasladar en botes a los trabajadores de un lado al otro y la dominación de hecho que los trabajadores portuarios ejercen sobre las operaciones. Un análisis de costos preparado para el puerto brasileño de Paranaguá indica que un buque de carga seca a granel de 11 000 toneladas de peso muerto tendría mayores ganancias después de esperar 30 días para cargar en sus instalaciones, en vez de recibir servicio inmediato en Santos. En lo que se refiere a los buques de línea regular, en 1988 el terminal especializado de contenedores del puerto de Santos movilizaba siete unidades por hora y el de Paranaguá 12, mientras que los de Europa alcanzaban un promedio de 22 por hora. Con miras a remediar esta situación, la Companhia Docas do Estado de São Paulo, que administra el puerto de Santos, ha establecido una comisión compuesta por dos miembros de su propio personal, dos de los trabajadores y dos del sector comercial.

2. Fuerza laboral portuaria

Es probable que ninguna esfera de las operaciones portuarias haya sido testigo de tantos conflictos, controles, cambios y corrupción como la relacionada con los trabajadores portuarios. Todavía en los primeros decenios de este siglo, el arribo de un buque al puerto era un acontecimiento festivo, y mucha gente iba a la zona portuaria a ver el barco y mirar de lejos las mercancías. La carga, descarga y almacenamiento del cargamento creaba puestos de trabajo. En cambio, durante los tres últimos decenios se han producido enormes cambios, que han transformado de manera irreversible los puertos y su demanda de mano de obra. Para hacer comprender la reacción de los trabajadores a esos cambios y el papel que han desempeñado en ellos, en esta sección se evalúan: i) las estructuras del empleo portuario, ii) la conservación y esquemas de creación de trabajo, y iii) sus consecuencias económicas.

a) Estructuras del empleo portuario

Con cierto grado de variación, todos los que se ocupan en la manipulación, almacenamiento y colocación de la carga en los puertos y a

bordo de los buques, a los cuales en el presente documento se les designa colectivamente como trabajadores portuarios, se encuentra en una de cuatro etapas de evolución, o en una combinación de ellas. La primera va desde el siglo XVI hasta principios del XX, y se caracterizaba por la contratación individual de acuerdo con las necesidades. Los trabajadores portuarios eran empleados de manera ocasional cuando había buques en el puerto y cuando eran seleccionados por los empleadores de mano de obra. Una vez contratados, los trabajadores solían permanecer en la faena hasta el punto de agotamiento, sabiendo que los empleadores, a quienes las empresas navieras estimulaban a descargar y cargar los buques con rapidez, sustituirían a un trabajador cansado con otro de los muchos disponibles. Habiendo un excedente de hombres siempre listos para las operaciones de manipulación de carga, este sistema iba acompañado a menudo de corruptelas, tales como que los trabajadores entregasen parte de sus salarios o de la carga robada al hombre que los contrataba.

Los sindicatos de trabajadores portuarios se establecieron para eliminar la índole ocasional del empleo en el puerto y las corruptelas en la contratación. Sus esfuerzos dieron lugar a la segunda etapa, o sistema de empleo por “cuota rotativa”. Según este sistema, los sindicatos solían proporcionar una central de contratación y asignar trabajadores según cuotas convenidas de antemano. Los trabajadores debían presentarse a esa central y recibían empleo a medida que sus nombres llegaban a los primeros lugares de una lista. La rotación en el empleo aseguraba que todos los miembros del sindicato tendrían iguales oportunidades de trabajo, pero limitaba la posibilidad de que adquiriesen mayores destrezas para hacer funcionar un equipo cada vez más complicado. Si el número de miembros del sindicato era mayor que la demanda para el trabajo del puerto, los sindicatos procuraban reducir el tamaño de los paquetes de carga, acortar los turnos de trabajo, obtener exclusividad de empleo para diferentes subespecialidades, evitar las tecnologías que ahorran mano de obra y aumentar el efectivo de las cuadrillas de trabajadores. Algunos sindicatos han retirado la exigencia de una rotación incondicional de todas las faenas y permiten, por ejemplo, que se asignen operadores de grúas móviles de manera continua para determinados terminales.

La tercera etapa, o sistema de empleo “permanente o por empresa”, es resultado natural de la creciente complicación tecnológica de las operaciones portuarias, la concentración de cargamentos en ciertos puertos, la existencia de servicios de transporte terrestre de larga distancia y los itinerarios estables de muchas empresas marítimas. Estos factores, que reflejan un ambiente comercial dinámico, contribuyen en mucho a mitigar las variaciones en la demanda de mano de obra portuaria. Esta etapa permite a menudo que los empleadores portuarios reflejen de cerca las prácticas de empleo de otras industrias en cuanto a la estabilidad de la demanda y la posibilidad de hacer carrera. Se considera a los trabajadores portuarios como técnicos especializados, cuya capacidad para resolver problemas y cuyo entusiasmo

son fundamentales para el logro de una elevada productividad. Por ejemplo, ciertas empresas de terminal, tal como el Terminal Europeo de Contenedores (ECT), en el puerto de Rotterdam, negociaron con los sindicatos de trabajadores portuarios a fin de contar con empleados permanentes. Se reclutó un equipo enteramente nuevo de trabajadores portuarios, con los cuales se firmó un convenio laboral separado por el cual se estipulaba un salario más alto que en el sistema de "cuota rotativa", así como empleo continuo.

Cierto número de directores de puertos reconocen que probablemente nunca tendrán volúmenes de carga suficientes como para crear una demanda estable de mano de obra. Ante esta situación, han recurrido a un sistema de "empleo estratificado"; el cual es una variación de la tercera etapa, al aceptar la necesidad de llenar ciertos puestos de manera continua con personas altamente calificadas, haya o no haya un buque en el puerto, así como la necesidad de contar con un contingente de trabajadores no permanentes para absorber las variaciones de la demanda. Como se mencionó anteriormente, el sistema de "cuota rotativa" se sustituyó en Chile con tres categorías de trabajadores portuarios: permanentes, de contrato especial y ocasionales. Un término medio entre el empleo estratificado y el permanente sería el sistema aplicado por las empresas de terminales del puerto de Hamburgo. Si bien tienen empleados permanentes, se atienen a una empresa separada que proporciona trabajadores temporales de modo de poder absorber las variaciones de la demanda. Todas las empresas de terminales son propietarias conjuntas de esta segunda empresa, y hacen aportaciones a un fondo con el objeto de que los trabajadores temporales reciban sus salarios aun cuando no haya carga que movilizar.

b) *Conservación y esquemas de creación de trabajo*

En los contratos de los trabajadores portuarios se trata de evitar el espectro del empleo ocasional que ha sido la plaga de los puertos desde el siglo XVI. El gran número de adelantos tecnológicos han modificado la función de los puertos y han ocasionado una importante reducción en la demanda de mano de obra portuaria. Los más notables de esos adelantos tecnológicos han sido: el uso de sistemas continuos de carga y descarga, los barcos especializados, los sistemas de carga unitizada, los vagones ferroviarios de dos pisos, o sea, los que permiten transportar contenedores uno encima de otro, computadoras y sistemas de comunicaciones. Estas y otras tecnologías han intensificado la competencia entre los puertos al eliminar posiciones monopolísticas en relación a territorios conexos y cargamentos, y entre las naciones que comercian entre sí al reducir enormemente los costos generales de distribución. Los costos de capital que entrañan esas tecnologías han intensificado la presión sobre los puertos para reducir las dimensiones de la mano de obra y para evitar las detenciones del trabajo.

Una de las innovaciones tecnológicas que tuvo efectos de vasto alcance en el trabajo portuario fue el buque especialmente diseñado para manipular productos a granel. El primer buque de este tipo fue el petrolero, introducido en 1886. Con anterioridad, los productos de petróleo eran transportados en buques de carga general en barriles que requerían considerable manipulación por parte de los trabajadores portuarios. Los buques petroleros, empero, podían cargarse bombeando los productos a bordo, de modo que la necesidad de trabajadores portuarios se redujo a los pocos que debían conectar las mangueras. Con el empleo cada vez mayor de los buques graneleros, los propios terminales se hicieron sumamente especializados, ya que las instalaciones portuarias diseñadas para carga general no pueden manipular el petróleo y, a su vez, las instalaciones para buques petroleros no pueden manipular los cargamentos de mineral de hierro ni de cereales.

En casi todos los puertos puede verse la repercusión que los terminales especializados para la movilización de cargas líquidas y secas a granel han tenido en la demanda de mano de obra portuaria. A principios del decenio de 1950, la movilización de carga a granel en los puertos del Reino Unido exigía 20 hombres para cada una de las cinco bodegas de un buque de carga general. En cambio, a mediados del decenio de 1970, las cargas a granel se movilizaban en terminales especiales, y la descarga de un buque de carga general más grande se hacía con un total de seis hombres para todo el buque. La introducción del sistema de carga unitizada a comienzos de ese decenio tuvo el mismo efecto. Por ejemplo, el presidente de la organización sindical International Longshoremen's and Warehousemen's Union (ILWU), que representa a la fuerza laboral portuaria de toda la costa occidental de los Estados Unidos, dio a conocer que en 1960 los trabajadores portuarios utilizaban 29 millones de horas-hombre para movilizar 29 millones de toneladas de carga. Hacia 1980, los trabajadores utilizaban 18 millones de horas-hombre para movilizar 114 millones de toneladas de carga; y en 1987, utilizaban 16 millones de horas-hombre para movilizar 158 millones de toneladas de carga. En el período 1970-1982, los puertos europeos de Amberes, Hamburgo, Liverpool y Rotterdam experimentaron reducciones de 38.9, 11.4, 78.8 y 22.9%, respectivamente, en el número de trabajadores portuarios empleados.

Las nuevas tecnologías portuarias, que aumentan la productividad de la fuerza de trabajo, colocan a los trabajadores portuarios ante una opción múltiple. Pueden adoptar esas tecnologías, y reducir sus efectivos o bien recibir presiones crecientes para hacerlo; pueden evitar esas tecnologías para conservar sus empleos y ver que la carga se moviliza por otros puertos; o pueden negociar convenios laborales para obtener horas de trabajo más cortas, cuadrillas de trabajo más grandes y planes de compensación garantizada. Con respecto a estas últimas medidas, se han propuesto gran número de fórmulas, han recibido aprobación gubernamental y después han sido rechazadas. Ejemplos de tales medidas sería la regla de las 50 millas de la organización sindical ILA en los puertos de los Estados Unidos sobre la

costa oriental y en el Golfo de México, el plan de mano de obra registrada, en el Reino Unido, y gran número de esfuerzos en América Latina y el Caribe. El principal defecto de todas ellas es que, en nombre de la seguridad en el empleo, trataban de impedir la transformación de una industria de servicio, que estaba pasando de los sistemas de uso intensivo de mano de obra para la manipulación de carga, a otros de gran uso intensivo de capital.

En 1969, en los puertos de los Estados Unidos de la costa este y el Golfo de México servidos por la ILA se adoptó la regla de las 50 millas. Esta regla daba a los miembros de la ILA el derecho de llenar y vaciar contenedores, que llevaban mercaderías para más de un consignatario, y que estaban en movimiento desde o hacia puertos situados dentro de un margen de 50 millas de un puerto donde el sindicato tenía derechos de representación. Hubo numerosas impugnaciones administrativas exitosas de esta regla, pero cada una fue rechazada después de una revisión posterior por los tribunales del país. La impugnación más reciente tuvo por resultado que la Comisión Federal Marítima (FMC) declarase que la regla de las 50 millas era poco razonable e injustamente discriminatoria contra las empresas navieras, y la Corte Suprema de los Estados Unidos apoyó esta decisión al negarse a someterla a revisión.

En el Reino Unido se adoptó en 1947 el plan de mano de obra portuaria registrada para eliminar el empleo ocasional de trabajadores portuarios, garantizándoles un puesto vitalicio. De los 75 puertos del Reino Unido, 60 quedaron incluidos en el plan, los cuales movilizan alrededor del 70% del volumen comercial del país. Por el plan se exigía que todo lo que pudiera definirse como trabajo portuario tenía que ser realizado por trabajadores inscritos; con el resultado de que muchos puertos del Reino Unido tenían tantos trabajadores portuarios, que más de un tercio de los que recibían salarios no hacían ningún trabajo. El costo medio por tonelada para manipular carga en un puerto sometido al plan fluctuaba entre 12 y 27 dólares, mientras que las mismas actividades costaban entre 5.50 y 6.50 dólares en Rotterdam y Amberes. Desde el punto de vista de las instalaciones requeridas para movilizar la corriente de contenedores en el Reino Unido, el puerto de Felixstowe no debiera haberse construido nunca. Había muchos otros puertos bien equipados, pero estaban sometidos al plan de mano de obra portuaria registrada. Sin embargo, debido al deseo de las empresas navieras de evitar los elevados costos y las huelgas en los puertos sometidos al plan, no sólo fue construido Felixstowe, sino que se convirtió en el puerto de contenedores más grande del Reino Unido, con un volumen movilizado que aumentó de 1 053 000 TEU en 1987 a 1 278 499 TEU en 1988, o sea, 21.4%.

A pesar de la índole sociopolítica del plan y sus 42 años de existencia, el Gobierno del Reino Unido anunció el 6 de abril de 1988 que el 4 de julio de 1989 se promulgaría una ley para darlo por terminado. La organización sindical Transport and General Workers' Union (TGWU), que representa a los trabajadores portuarios, estimó que eso sería volver al empleo ocasional

en los puertos y trató de negociar con la Asociación Nacional de Empleadores Portuarios (NAPE), con objeto de sustituir el plan con un sistema nuevo pero semejante. Como NAPE se negase a negociar sobre un sistema semejante para todo el país, los trabajadores portuarios declararon una huelga indefinida a partir del 11 de julio de 1989. Los empleadores portuarios permanecieron firmes en que los trabajadores portuarios debían negociar con los puertos por separado y disolvieron su asociación nacional, a fin de eliminar toda base para negociaciones de alcance general. El Gobierno del Reino Unido ofreció indemnizaciones por terminación de empleo de hasta 58 000 dólares por cada trabajador portuario, lo cual fue aceptado por más de 2 500 de los 9 221 trabajadores acogidos al plan. Hasta el 1º de agosto de 1989, 41 de los 60 puertos sometidos al plan habían negociado convenios laborales separados o continuaban trabajando, y la TGWU había puesto fin a su huelga de tres semanas.

Los trabajadores portuarios de América Latina y el Caribe suelen estar representados por sindicatos que aplican el sistema de empleo por cuota rotativa. Debido a los adelantos tecnológicos en las operaciones de manipulación de carga, la mayoría de los puertos de la región hacen frente a cuatro problemas laborales relacionados entre sí: exceso de mano de obra, remuneraciones elevadas, productividad baja y carácter no intercambiable de las faenas. Estos problemas perturban tanto las actividades comerciales como las operaciones portuarias. Para el comercio se traducen esos problemas en tarifas de carga marítima más altas, menor competitividad de las exportaciones en los mercados mundiales, precios más altos de las importaciones y reducciones de los ingresos de divisas. Para los puertos, ocasionan una vasta subutilización del equipo de movilización de carga, lo cual crea una base que se utiliza para justificar nuevas inversiones. Por ejemplo, un puerto de México trata de aumentar la productividad adquiriendo una segunda grúa móvil, aun cuando la que existe tiene una capacidad de diseño de 35 TEU por hora y está moviendo nada más que 12. Muchos directores de puertos de América Latina y el Caribe reconocen que los volúmenes de carga movilizados en sus instalaciones podrían aumentarse por lo menos entre 35 y 50% sin grandes inversiones, si las situaciones existentes en materia de reglamentos y fuerza laboral respondieran mejor a las necesidades del comercio.

A raíz de la introducción de la unitización de carga en el decenio de 1970, el número de trabajadores portuarios de Buenos Aires se ha reducido lentamente de 15 000 a 3 488. La reducción más reciente de su número se efectuó con apoyo financiero del Gobierno. Todavía hay un exceso de unos 2 000 trabajadores, que reciben un salario garantizado de 18 días por mes, sea que trabajen o no. Tales reducciones son positivas, pero los esfuerzos recientes para instalar una grúa móvil en el patio de contenedores se vieron demorados por las exigencias sindicales de que se asignaran 13 hombres por turno para hacerla funcionar. Tales grúas no requieren en Europa para su funcionamiento nada más que un hombre, por lo cual los

empleadores portuarios se negaron a aceptar tales exigencias. Se llegó por último a una transacción de cinco hombres. Por otra parte, a fin de pagar a los trabajadores sin empleo, los trabajadores portuarios reciben un paquete de beneficios que equivalen al 499% de su tarifa salarial diaria; o sea que cada trabajador portuario recibe, no sólo su propio salario, sino beneficios adicionales suficientes para cuatro hombres más.

En los ocho puertos de carga general administrados por el Instituto Nacional de Puertos (INP) de Venezuela, en 1972 había 11 209 trabajadores portuarios, y para 1981 ese número había aumentado a 28 913, o sea, un incremento de 157.9%. En 1989, el número de trabajadores portuarios que reciben salarios del INP había bajado a unos 15 400, distribuidos en 10 000 trabajadores inscritos, 2 000 ocasionales y 3 400 jubilados. La disminución del número de trabajadores portuarios es positiva, pero la demanda de sus servicios ha bajado aún con más rapidez. Las dimensiones generales de este problema pueden apreciarse por la vigorosa actitud sociopolítica contraria a la terminación del empleo de 146 trabajadores portuarios, que en 1987 recibieron 324 138 dólares en salarios, en un puerto donde no ha recalado ni un solo buque desde 1983. Además, en el actual convenio laboral se incluyen automáticamente cualesquier costumbres o prácticas de los trabajadores portuarios, y esto les permite terminar el trabajo a las cuatro de la tarde, no trabajar los fines de semana y días festivos, y determinar unilateralmente qué cargas son peligrosas a fin de cobrar tarifas más elevadas. El gobierno ha propuesto un plan por el cual se reduciría la concentración de actividades en el INP, se reduciría el número de trabajadores portuarios a no más de 4 000, se privatizarían ciertas actividades de manipulación de carga y se daría autonomía a cada puerto.

Muchos puertos del sector público proporcionan oportunidades de trabajar a los desempleados de las ciudades vecinas mediante sistemas de trabajadores no oficializados. Por ejemplo, en el puerto brasileño de Santos todos los trabajadores portuarios oficializados están inscritos en PORTOBRAS y organizados en sindicatos. Sin embargo, muchos de los trabajadores portuarios inscritos dan sus tarjetas de identificación a *braginhos*, o sea trabajadores no oficializados, para que puedan entrar en la zona portuaria a trabajar. El primer *braginho* pasa la tarjeta a través de la reja a otra persona, ésta a un tercero y así sucesivamente. En la práctica, pues, la tarjeta de identidad es usada por más de una persona, lo que quiere decir que un trabajador inscrito está "empleado" simultáneamente en varios lugares. En enero de 1989, un trabajador portuario inscrito acumuló 786 horas de trabajo remunerable, aunque en el mes no hubo más de 744 horas; o sea, que había tres o cuatro personas trabajando bajo su nombre. Los trabajadores del puerto niegan que tales personas existan, pero en la dirección del puerto se estima que en esta categoría se incluyen de 3 000 a 5 000 personas.

La aceptación no reconocida de los sistemas de trabajadores portuarios oficializados y no oficializados no está restringida al Brasil, y puede

encontrarse en una variedad de formas en países tales como la Argentina, Colombia, México y Venezuela. En el puerto mexicano de Veracruz se ha desarrollado la práctica del *culligismo*, esto es, contratar a trabajadores ocasionales pagándoles mucho menos del salario mínimo para que hagan trabajo que se considera pesado, sucio o desagradable. En el puerto colombiano de Buenaventura se utilizan *adicionales*, o sea, trabajadores no oficializados que realizan alrededor del 20% de esas operaciones; el sistema está estructurado de tal suerte, que los trabajadores portuarios oficializados limitan su productividad a fin de proporcionar trabajo a sus colegas no oficializados, que por lo general son hermanos, primos y tíos. En el puerto venezolano de La Guaira, los trabajadores del sistema no oficializado realizan aproximadamente el 60% de las operaciones de manipulación de carga en el caso de los barcos de carga general, y el 100% en el caso de los buques de autotransbordo (*Ro-Ro vessels*). Estos sistemas de trabajo paralelo dan lugar a anomalías tales como la de estar los trabajadores oficializados mirando como sus colegas no oficializados descargan buques de autotransbordo, lo que justifican como sus “derechos de vista”, al mismo tiempo que reciben sus salarios completos. Los sistemas de empleo no oficializado contribuyen a una desorganización de los puertos, complican las negociaciones entre los empleadores y la mano de obra, crean mayores oportunidades para robos de la carga, aumentan los costos de las operaciones portuarias y ocasionan una disminución de la productividad.

c) *Consecuencias económicas*

Los modelos económicos que tratan de explicar el nivel, dirección o estructura del comercio internacional se basan con frecuencia en el supuesto de que los costos de distribución (puerto y transporte) son nulos o insignificantes. La validez de estos modelos ha sido puesta en tela de juicio por los análisis empíricos que muestran que tales costos tienen sobre el comercio un efecto retardatario semejante al de los derechos de importación. Con respecto al nivel de tales costos, una encuesta a 174 exportadores chilenos hecha en 1987 reveló que las tarifas de carga que cobran los miembros de conferencias navieras por el transporte de manufacturas al Lejano Oriente llegaban a un promedio de 21% del valor cif, mientras que el 42% de esas cargas, en peso, pagaban tarifas de más del 40% del valor cif. En el caso de cargas a granel, tales como mineral de hierro, se comprobó que las tarifas de carga marítimas representan el 50% del valor cif.

Los déficit presupuestarios y la ineficiencia de las operaciones constituyen probablemente los factores primarios que inducen a ocuparse de los problemas laborales de los puertos; pero existen otros motivos importantes. Los servicios portuarios representan un insumo para las actividades productivas de muchas empresas; de manera que, en la medida en que aumentan innecesariamente el costo de esas actividades, puede reducirse la tasa de crecimiento económico de un país. Por ejemplo, antes de

los cambios en los sistemas laborales de los puertos chilenos que comenzaron en 1981, se comprobó que el costo de cargar troncos de pino en un barco era mayor que el costo total de hacer crecer los árboles, cortarlos y prepararlos para la exportación. Si los servicios portuarios están subvencionados, como ocurre a menudo, pueden resultar costos aún más elevados, no para las empresas de transporte marítimo, sino para la economía nacional, por concepto de mala asignación de recursos, ubicación antieconómica de las actividades productivas y disminución de la eficiencia.

Después de abolirse la regla de las 50 millas, empezaron discusiones entre la ILA y las direcciones de los puertos de los Estados Unidos en la costa oriental y en el Golfo de México para tratar de sustituirla con un sistema nuevo, pero diferente. Por ejemplo, en el puerto de Nueva York-Nueva Jersey, la Asociación Naviera de Nueva York (NYSA) y la ILA se pusieron de acuerdo para establecer terminales de carga de contenedores fuera de la zona de muelles, que estarían a cargo de miembros de ILA según su sistema de trabajo más flexible. En cambio, las empresas navieras pagarían un derecho de 0.30 dólares por tonelada sobre la carga en contenedores, lo que produciría alrededor de 10 millones de dólares al año, para subvencionar la mitad del salario de 18 dólares por hora para los miembros de ILA, de modo que éstos pudieran competir con los trabajadores no afiliados a sindicatos en las maniobras de llenar y vaciar contenedores. La dirección del puerto considera que ese pago era menos caro que pagarles a 2 065 hombres, de un total de 5 900 trabajadores portuarios, un promedio de 34 200 dólares al año para que se quedaran en sus casas. El costo de apoyar el salario anual garantizado de los trabajadores portuarios sin empleo ascendió, según las estimaciones de la dirección del puerto, a más de 1 000 millones de dólares durante los dos últimos decenios.

La abolición del plan de mano de obra registrada debería dar lugar a la creación de aproximadamente 50 000 puestos de trabajo en un período de cinco años. La NAPE estima que el empleo de un número de trabajadores portuarios mayor de los necesario ha costado a la economía del Reino Unido más de 800 millones de dólares en sus 42 años de existencia. Por su parte, muchos puertos que ya no están sometidos al sistema se consideran ahora en condiciones de competir para obtener una mayor proporción del movimiento de contenedores de alta mar. El puerto de Liverpool estima que la productividad en el barco y en tierra ha aumentado en 20 y 25%, respectivamente, y se propone hacerse conocer como importante centro de distribución para los servicios del Atlántico norte, con comunicaciones ferroviarias directas hacia Europa continental una vez que quede completado, en mayo de 1993, el túnel entre Inglaterra y Francia bajo el Canal de la Mancha. Los trabajadores portuarios de Felixstowe, puerto no acogido al plan, declararon una huelga de cinco días cuando se les pidieron sistemas de trabajo más flexibles, tales como tres turnos en vez de dos, para hacer frente a la competencia de los puertos que ya no estaban sometidos al plan. Dentro de un horizonte más amplio, el puerto de Tilbury (Londres)

predice que en los próximos diez años podrían crearse 2 000 nuevos puestos de trabajo en torno al puerto.

La validez de eliminar los esquemas de conservación y creación de trabajo para la mano de obra portuaria depende de la manera como se conciben los problemas conexos. La pregunta pertinente parece ser: ¿es política y socialmente aceptable separar un puerto de los desempleados de una ciudad vecina? Esta pregunta podría recibir un tipo de respuesta; pero el caso podría ser diferente si se formulara más ampliamente: ¿es esa separación necesaria desde el punto de vista del bienestar de la economía nacional en su conjunto? No puede exagerarse la importancia de esta ampliación de la pregunta. Recuérdese, para ilustrar este punto, que en siglos anteriores la introducción de la imprenta en París se demoró hasta veinte años por la dura oposición del gremio de escribanos y copistas. Esa demora tuvo una repercusión directa sobre el sistema de enseñanza de la ciudad, repercusión que tardó años en superarse. Los escribanos y copistas estaban interesados en conservar sus puestos de trabajo, y habían divorciado la imprenta de las finalidades más amplias de ésta: informar, comunicar y enseñar.

Los esfuerzos sindicales para conservar puestos de trabajo desplazados por los adelantos tecnológicos no están relegados al pasado distante. Por ejemplo, la empresa de propiedad pública Associated British Ports que dirige el funcionamiento de 21 puertos en el Reino Unido cerró el terminal de contenedores en el puerto de Hull al no conseguir acuerdo con el sindicato de trabajadores portuarios sobre niveles de mano de obra y de productividad, y va a vender cinco grúas montadas sobre neumáticos que se usaban para colocar contenedores unos sobre otros. Estas grúas se construyeron en un principio para el puerto británico de Southampton, y esa es la segunda vez que se venden en las mismas circunstancias. De igual manera, los trabajadores del puerto de Bridgetown (Barbados) se negaron a utilizar una grúa para contenedores que había costado a la autoridad del puerto 3.15 millones de dólares. Los trabajadores dieron como motivo que esa grúa reduciría la fuerza laboral por debajo de su nivel actual de 400 hombres.

Los esfuerzos futuros de los trabajadores portuarios para conservar puestos de trabajo podría tocar los sistemas de computadoras y de comunicaciones, asunto que se trata con mayores detalles en el capítulo 5. Tales sistemas pueden tener una repercusión positiva sobre la eficacia en términos de costos y la productividad de los servicios portuarios, pero, para lograr esos beneficios, su aplicación debe basarse en una comprensión a fondo del efecto que podrían tener sobre la fuerza laboral portuaria. Por ejemplo, en 1988 la organización ILWU entró en un conflicto de arbitraje respecto a la preparación de recibos portuarios en computadoras por las empresas de terminales marítimos en el Japón y la transmisión electrónica de tales recibos a la costa occidental de los Estados Unidos para que los camioneros los firmasen al recoger los contenedores. ILWU alegaba que tales actividades habían reducido el trabajo de los oficinistas en dichos

puertos. Como los oficinistas miembros de ILWU han preparado siempre esos recibos, los árbitros se pronunciaron en su favor.

Para entender esta decisión hay que tener presente la estructura de carrera de la fuerza de trabajo portuaria acogida a ILWU. Después de casi dos decenios de no agregar nuevos trabajadores portuarios en la zona de la bahía de San Francisco, las empresas de terminales marítimos trataron de inscribir en el ILWU a nuevos oficinistas. Esto dio lugar a detenciones de trabajo y a un proceso por parte de los trabajadores portuarios, que sostenían que sólo a ellos se les podía considerar para los puestos de oficinistas. En marzo de 1989, la Asociación Marítima del Pacífico, que representa a las empresas navieras y a las empresas de terminales marítimos en sus relaciones con ILWU, hizo ver que los trabajadores portuarios en los puertos de la costa occidental de los Estados Unidos ganan un promedio de 53 507 dólares al año, mientras que los oficinistas ganan 71 243. El aumento de salario y de prestigio para los trabajadores portuarios convertidos en oficinistas representa una posibilidad de carrera que ILWU no está dispuesta a ver eliminada. En todo caso, la aceptación de los mencionados recibos portuarios podría haberse facilitado, si se hubiera negociado con ILWU sobre alguna otra posibilidad de carrera.

El exceso de trabajadores portuarios en América Latina y el Caribe no es un problema portuario, sino más bien un problema político, con importantes repercusiones comerciales y sociales. A lo largo de muchos años se ha creado una fuerte madeja de alianzas entre los sindicatos de trabajadores portuarios y los partidos políticos. Tales alianzas abarcan el objetivo de la seguridad en el trabajo para los trabajadores portuarios así como las aspiraciones de los partidos políticos, por lo que hacen sumamente difícil el logro de reformas laborales. Por ejemplo, los sindicatos de trabajadores portuarios y los partidos políticos ejercen presión sobre los directores de puertos para restringir sus esfuerzos de alquilar los terminales a sociedades privadas, pues consideran tales esfuerzos como parte de un intento para reducir sus efectivos. Los puertos tienen una relación tan íntima con la política nacional, que la comprensión de los procesos políticos con que cuentan los gobiernos para resolver los problemas de mano de obra portuaria es un requisito importante para hacer frente a tales problemas.

En suma, las posiciones dominantes que tienen los trabajadores portuarios en muchos puertos del mundo han tenido como resultado algunos intentos de crear empleo permanente y evitar tecnologías que permitan ahorrar mano de obra. Aun cuando los casos presentados en el presente documento no reflejen enteramente las situaciones de los puertos en otros países, dejan de todos modos ciertas lecciones que han de tenerse en cuenta. En primer lugar, ni la legislación ni los convenios laborales pueden eliminar las fluctuaciones de la demanda de mano de obra portuaria, pero un ambiente comercial dinámico puede ser un factor poderoso para mitigarlas. En segundo lugar, los monopolios de manipulación de carga aumentan innecesariamente los costos de las exportaciones de un país, disminuyen la

competitividad de sus productos en los mercados internacionales, reducen los ingresos de divisas y restringen la creación de nuevas fuentes de empleo. En tercer lugar, esos monopolios pueden sustituirse, dando compensación a los trabajadores portuarios, por una institucionalidad comercial. En cuarto lugar, la eliminación de esos monopolios puede generar nuevas fuentes de empleo, tanto dentro como fuera del puerto. Y en quinto lugar, los aumentos en la productividad del puerto que se obtienen con una fuerza laboral bien pagada y de dimensiones apropiadas, a menudo reducen la necesidad de inversiones en nueva infraestructura.

3. Función del sector privado en los puertos

En el decenio que siguió a la primera crisis del petróleo, muchos gobiernos latinoamericanos pasaron de políticas macroeconómicas encabezadas por las inversiones a otras orientadas hacia las exportaciones, como medio principal para estimular las actividades comerciales. La atención concedida a la promoción de exportaciones ocasionó un aumento considerable de los volúmenes de comercio exterior de la región, poniendo muy de relieve la importancia estratégica de los puertos y su función básica para el logro de las metas económicas nacionales. Sin embargo, para gran consternación de los gobiernos latinoamericanos, se comprobó rápidamente que sus puertos pertenecientes al sector público no podían apoyar tales políticas, porque eran ineficientes, tenían exceso de personal, estaban bajo la dominación monopolística de los sindicatos y eran innecesariamente costosos. Para no dar más que un ejemplo, el costo de producir semilla de soya en el Brasil es de 165 dólares por tonelada, pero el costo de cargarla en un barco es de 65 dólares por tonelada, mientras que en los Estados Unidos su producción cuesta 195 dólares pero su embarque cuesta sólo 20 dólares.

Ante tal situación, los gobiernos de América Latina y el Caribe han comenzado a pensar que el sector privado pudiera tener una función en los puertos del sector público. Esto representa una modificación del papel tradicional de los gobiernos en las actividades económicas, y forma parte de un esfuerzo para revitalizar empresas cuya creación, propiedad y funcionamiento les correspondió a ellos. La privatización suele proponerse como una manera de promover la participación no gubernamental en la economía, reducir los compromisos financieros del sector público, elevar la productividad, utilizar para otras actividades fondos que solían estar dedicados a los puertos, reducir la reglamentación estatal y disminuir los efectivos de la fuerza de trabajo portuaria. Por ejemplo, una agencia naviera de Río de Janeiro estima que, con su propio terminal y sus propios trabajadores, la productividad podría aumentarse por lo menos al quíntuple. Para alcanzar tales niveles de productividad, los puertos de la región deben entender la fiera competencia internacional y nacional a que hacen frente los exportadores, importadores y transportistas del país, a fin de dar más apoyo a

las actividades comerciales de éstos y contribuir al éxito de las políticas nacionales de promoción de las exportaciones.

No existe una manera única de enfocar la propiedad y funcionamiento de bienes del sector público por parte del sector privado. Algunas de las soluciones más usuales son: sociedades privadas de estiba, contratos de gestión, contratos de arrendamiento, transformación de la administración portuaria pública en una empresa de propiedad pública, autorización de terminales marítimos de usuario único para que movilicen carga de terceros y venta directa de los puertos. La solución que se elija debe adaptarse a las condiciones especiales del ambiente político, social y económico de un país. Por ejemplo, el Estado de California transfirió en 1968 los bienes portuarios a los gobiernos municipales, dándoles amplias atribuciones para promover el comercio, la navegación, las pesquerías y las actividades recreativas que producen ingresos. Después de la abolición del plan de mano de obra registrada, el puerto de Boston (Reino Unido) fue el primer puerto municipal de ese país que se vendió a dueños privados. Las autoridades de Boston estaban interesadas en un propietario que garantizara los derechos de los trabajadores portuarios, por lo cual no eligieron al mejor postor. Por su parte, la Asociación de Industriales de Génova propuso la privatización de este puerto, por cuanto: "ahí donde hay competencia internacional, el modelo de puerto del sector público no funciona. Todos los monopolios portuarios, sean públicos o privados, constituyen obstáculos que deben ser eliminados." [*The Journal of Commerce*, 15 de marzo de 1990, página 3B].

Se reconoce casi universalmente que los puertos de propiedad del Estado y dirigidos por éste carecen de flexibilidad operacional y comprensión de los aspectos del mercado, pero la privatización no elimina los monopolios y da lugar a la eficiencia de manera automática; y la administración por el sector no significa necesariamente monopolio y derroche. Los puertos de mayor éxito, sean públicos o privados, suelen competir con otros para asegurarse las cargas en un territorio interno común, o bien reflejan la competencia a que hacen frente los productos de sus clientes. A fin de crear este ambiente competitivo, los gobiernos combinan a menudo la privatización con un conjunto de normas que liberalizan y descentralizan los puertos, además de equilibrar en ellos las relaciones entre la fuerza de trabajo y la gestión. Después de la privatización de la propiedad, del funcionamiento, o de ambos, las dos actividades más importantes del gobierno consisten en dictar y hacer cumplir un reglamento para evitar futuros abusos monopolísticos y promover el crecimiento económico en el territorio adyacente al puerto.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe reconocen la posibilidad de que se cometan abusos monopolísticos tanto por el sector público como por el privado, y expresan con frecuencia su oposición a la privatización de las instalaciones y servicios portuarios. En la mayor parte de los países sus normas permiten la construcción y funcionamiento de terminales privados para carga a granel, pero se les prohíbe la movilización de carga de terceros.

También se permite en esos códigos que se otorguen concesiones a intereses del sector privado para que realicen actividades como reparación y mantenimiento de equipo, y muchas otras. Los sindicatos de trabajadores portuarios apoyan vigorosamente tales prohibiciones a fin de conservar los puestos de trabajo para sus miembros en los terminales de uso general, cuya propiedad y funcionamiento corresponden al sector público. De todos modos, en la legislación de Colombia existe una disposición en virtud de la cual los intereses privados pueden solicitar autorización al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES) del país para construir y hacer funcionar terminales privados y movilizar carga de terceros. En consecuencia, la Flota Mercante Grancolombiana ha obtenido la aprobación para construir, a un costo de 55 millones de dólares, un terminal privado para contenedores en el puerto de Cartagena, de 43 hectáreas. La Flota Grancolombiana suministrará alrededor del 50% de los fondos necesarios, y el resto saldrá de los sectores público y privado. El terminal ha de quedar terminado en 1992.

La necesidad de privatizar las instalaciones y servicios portuarios ha sido expresamente reconocida por muchos gobiernos de América Latina y el Caribe. El Gobierno de la Argentina promulgó en 1989 una ley por la cual se reforman las empresas del sector público. Las disposiciones relativas a servicios reflejan en gran parte las conclusiones alcanzadas en un simposio sobre puertos argentinos, efectuado en agosto de 1988 bajo los auspicios de la Bolsa de Buenos Aires, en el cual se comprobó que era necesario reestructurar, privatizar, liberalizar y descentralizar todo el sistema de puertos del país. Por lo tanto, el Gobierno ha propuesto un nuevo régimen para los puertos, el cual permitiría la participación del sector privado en su propiedad, dirección y promoción, y un proyecto de ley en este sentido debía presentarse al Congreso en mayo de 1990. Los principales sindicatos de trabajadores portuarios de Buenos Aires reaccionaron a estas iniciativas con una serie de 15 huelgas breves y prepararon una contrapropuesta para presentarla al Congreso, en la cual se desechaba la participación del sector privado en los puertos. Pero incluso sin el nuevo régimen mencionado, se concedió a un grupo de empresas privadas un permiso de utilización por un período de diez años, para que construyan y hagan funcionar un terminal de contenedores en el puerto de Buenos Aires. Además, en el año 1989 los diez terminales a granel privados situados cerca de Rosario, en el río Paraná, movilizaron en conjunto 8 820 247 toneladas de cereales, o sea, el 55% de las exportaciones argentinas de este producto.

En un estudio preparado por los consejos de usuarios de puertos del Brasil se señaló la necesidad de una mayor participación del sector privado en los puertos del país. Con arreglo a esta conclusión, las empresas navieras estuvieron de acuerdo, en su reunión de agosto de 1989, en que debían privatizarse los puertos del país, poniéndose fin a los monopolios de los trabajadores portuarios. El Ministerio de Transportes del Brasil dispuso que se aumentara el papel del sector privado en el funcionamiento de los puertos

como también en las inversiones. El motivo de esta decisión, según PORTOBRAS, es que el Gobierno no cuenta con la cantidad de 4 200 millones de dólares que se necesitarán para la construcción de 210 nuevos sitios de atraque de buques antes del año 2000.

El papel del sector privado en los puertos brasileños ya es bastante considerable. Por ejemplo, en 1988 los 244 terminales privados de utilización única movilaron 261 millones de toneladas de carga, o sea, el 73% de los 356 millones de toneladas que pasaron por los puertos del país. Según la Asociación Brasileña de Terminales Portuarios, el tonelaje de 1988 podría aumentarse si las leyes vigentes no les impidieran movilizar carga de terceros. Actualmente, la falta de decretos de aplicación para un sistema adoptado en 1965 significa que cada propuesta de privatización tiene que estudiarse separadamente. Entre las muchas condiciones que impone el sector privado brasileño para hacer inversiones en puertos, las más importantes se refieren al período de recuperación de sus inversiones y la necesidad de que la decisión gubernamental de privatizar instalaciones y servicios portuarios sea irreversible.

Pese a la creciente privatización de instalaciones y servicios portuarios en todo el mundo, hay casos en Europa y América del Norte en que los gobiernos municipales y estatales han tenido que comprar terminales portuarios a intereses privados y hacerlos funcionar por sí mismos. Por ejemplo, el puerto de Tampa en los Estados Unidos ha comprobado que sus empresas de terminales carecen de recursos suficientes para financiar los grandes proyectos de inversión que se requieren para que el puerto siga siendo competitivo. En consecuencia, se ha elaborado una estrategia con dos elementos principales: primero, la compra de terminales a empresas privadas; segundo, el financiamiento de las mejoras necesarias por medio de contribuciones a bienes raíces recaudadas a lo largo de un período de cinco años. Del mismo modo, los conflictos laborales en el puerto norteamericano de Baltimore relativos al costo de la fuerza de trabajo, jurisdicción y normas laborales, han inducido al gobierno del Estado a hacerse cargo del funcionamiento de un terminal de contenedores en el puerto. Es así como la desprivatización de los puertos suele ser resultado de factores que crean riesgos excesivos, los que el sector privado no desea aceptar.

La propiedad y funcionamiento de los terminales a granel corresponde por lo general a la empresa naviera o al dueño del producto que se moviliza. Por otra parte, las instalaciones de carga general suelen ser dirigidas por los gobiernos, las empresas de terminales o las empresas marítimas, ya que ningún embarcador o dueño de carga maneja un volumen suficientemente grande como para que se justifique una instalación propia. Las grandes empresas navieras han comprobado que, con el tamaño creciente de los buques y de los volúmenes de carga, y dados también los servicios intermodales que deben ofrecer, se les ha hecho necesario ejercer mayor control sobre las actividades de los terminales portuarios. Por ejemplo, en el puerto norteamericano de Los Angeles la empresa de terminales Stevedoring

Services of America (SSA) planteó una querrela ante la Comisión Federal Marítima (FMC), aseverando que el puerto trataba de que todos sus terminales estuvieran a cargo de empresas navieras distintas o de consorcios de tales empresas. Otra empresa de terminales del mismo puerto, Overseas Shipping Company (OSC), anunció que pondría fin a sus servicios a contar del 31 de mayo de 1989, dejando a SSA sólo en el funcionamiento de terminales no pertenecientes a empresas de transporte. El proceso se liquidó posteriormente cuando SSA compró los activos de OCS, pero la creciente integración de las actividades de la cadena de distribución es algo que los gobiernos han de tener presente al formular un reglamento para equilibrar los intereses de todos los que proporcionan o reciben servicios en los puertos.

La necesidad de equilibrar tales intereses puede verse también cuando las empresas navieras compiten en un comercio determinado, pero una de ellas tiene la propiedad o el control de los terminales portuarios que las otras deben utilizar. Por ejemplo, la empresa naviera canadiense Cast ha mantenido durante muchos años un servicio transatlántico entre Montreal y Amberes. Desde cada uno de estos puertos se alcanzaba un vasto territorio mediante sistemas de distribución terrestre y servicios de puerta a puerta plenamente integrados. Hace poco, Cast cambió en Bélgica su puerto de recalada de Amberes a Zeebrugge por muchos motivos, pero los más importantes tenían que ver con: primero, el puerto de Amberes carece de espacio suficiente para dedicarlo a terminal; segundo, los buques de Cast eran cargados y descargados en Amberes por la empresa de terminal Hessenatie, cuya propiedad fue adquirida recientemente en un 83% por la línea marítima belga CMB, que compite directamente con Cast en las rutas transatlánticas; y tercero, la situación interna de Amberes aguas arriba del río Escalda, a 50 millas del Mar del Norte, agrega 16 horas al tiempo de viaje de cada buque. Así, pues, la tendencia a largo plazo, sea en los transportes a granel o regulares, va en la dirección de que el funcionamiento de los terminales portuarios esté en manos de los que tienen la propiedad o el control de las cargas.

A fin de lograr un equilibrio entre los intereses de todos los que proporcionan o reciben servicios en los puertos, los gobiernos tienen que reconocer que el exclusivismo en el funcionamiento de los terminales portuarios, sea por el sector público, los trabajadores portuarios, las empresas navieras o las de transporte, puede tener por resultado que alguno de esos agentes abuse de su posición dominante en detrimento de los demás. Una solución para evitar esto sería dictar una ley para prohibirles a todos que establezcan o posean intereses en empresas de terminales portuarios. Esta medida evitaría la posibilidad de abuso por alguno de ellos, pero eliminaría también la participación de los mismos sectores que tienen más que ganar con la existencia de puertos productivos y eficaces en términos de costo. Otra solución sería permitir que participaran todos esos agentes, pero

equilibrando sus intereses por medio de una reglamentación gubernamental para lograr que no ocurran abusos monopolísticos.

4. Las aduanas

Las actividades principales que realizan las administraciones nacionales de aduanas son la protección de los ingresos fiscales mediante la recaudación de derechos sobre las importaciones, y el establecimiento de procedimientos y medidas para impedir que las mercancías en tránsito o el contrabando ingresen en la economía nacional. La realización de estas actividades era relativamente sencilla en el siglo XIX, puesto que el comercio se desplazaba lentamente y las mercancías eran visibles y su volumen pequeño. Los funcionarios de aduanas podían revisar plenamente los documentos, aplicar los procedimientos e inspeccionar todas las mercancías. Posteriormente ha habido un aumento enorme de los volúmenes de comercio y en la velocidad de los sistemas de transporte, pero muchas administraciones de aduanas siguen utilizando documentación, procedimientos y técnicas de inspección que datan de aquellos tiempos.

La mayor parte de las administraciones de aduanas considera cada artículo desde el punto del control fiscal y no consiguen ver el comercio en una perspectiva comercial. En realidad, los documentos de aduanas reflejan una serie de requisitos bancarios y monetarios, restricciones de importaciones y otras formalidades, a las cuales se ha de dar cumplimiento antes que el comercio internacional pueda empezar a moverse. Puesto que ejercen tal control, las administraciones de aduanas deberían procurar que las importaciones satisfagan no sólo los requisitos fiscales, sino también las normas internacionales aceptadas para facilitar las corrientes comerciales. Además, dada su posición en la confluencia de las transacciones comerciales internacionales, deberían tener la tarea adicional de simplificar, armonizar y reducir sus documentaciones, procedimientos y requisitos, a fin de facilitar tales corrientes. Tales objetivos, el de cumplimiento y el de facilitación, son de igual importancia y deberían ir equilibrados en la aplicación de los reglamentos de aduanas a fin de que se obtenga un enfoque más comercial.

Las ventajas de equilibrar esos objetivos pueden verse por los nuevos servicios de trenes para contenedores apilados de a dos entre las ciudades de Los Angeles y México, ofrecidos por la empresa Southern Pacific Transportation Company y los Ferrocarriles Nacionales de México. El tiempo normal de viaje de los contenedores desde el Japón a Ciudad de México es de 24 días, incluidos el paso por el Canal de Panamá y su descarga en el puerto mexicano oriental de Veracruz. Con los recientes esfuerzos para iniciar el servicio de estos trenes, quedó de manifiesto que los requisitos de aduanas aumentaban considerablemente el tiempo total de viaje. A fin de resolver el problema, la administración de aduanas mexicana accedió a efectuar en el lugar de destino el despacho aduanero de las mercancías. Se espera que con este cambio el tiempo de viaje de dichos trenes entre Los

Angeles y Ciudad de México se reduzca a 38 horas, de modo que el tiempo total de viaje desde el Japón a Ciudad de México disminuiría a sólo 14 días.

Puede suceder que los puertos inviertan cantidades enormes de dinero en instalaciones, les hagan publicidad para atraer clientes a sus muelles y reduzcan sus tarifas, y vean después de todo que sus volúmenes comerciales se deprimen por exigencias y procedimientos aduaneros anticuados. Por ejemplo, la legislación aduanera de ciertos países latinoamericanos define como mercaderías los contenedores marítimos, lo cual significa que éstos deben cumplir los mismos requisitos de las importaciones cada vez que entran en un país, o deben ser vaciados en el puerto. Además, las prolongadas exigencias burocráticas para tramitar los documentos de aduanas han retardado durante mucho tiempo el desarrollo de servicios portuarios más rápidos en muchos países. Las grúas del puerto español de Bilbao pueden movilizar 25 contenedores por hora, pero están limitadas a unos 10 a 15 debido a los requisitos aduaneros. El puerto italiano de Venecia está implantando un sistema de intercambio electrónico de datos, pero los manifiestos de importación aún deben entregarse manualmente a la aduana italiana, puesto que ésta no quiere participar en el sistema. La administración española de aduanas rechazó hace poco el ofrecimiento de una asociación de agentes de aduana de Barcelona de proporcionarle gratuitamente una computadora con su operador para la elaboración de sus datos. Así, pues, los puertos movilizan las cargas, pero las aduanas los controlan.

Para facilitar el paso de mercancías por la aduana, muchos puertos han empezado a ofrecer sistemas de información computadorizada, lo que es un asunto que se trata con mayores detalles en el capítulo 5. Por ejemplo, los agentes de aduana de México empezaron en enero de 1990 a realizar sus actividades mediante vinculaciones directas de computadora a computadora entre sus oficinas y la administración nacional de aduanas. Por su parte, el puerto de Nueva York-Nueva Jersey desarrolló en un período de dos años, a un costo total de 250 000 dólares, su sistema de expedición automatizada de carga (ACES). Los criterios utilizados incluían la utilización de las computadoras existentes en la industria, tanto las de uso común como las personales. La ventaja principal de ACES es que nadie tiene que cambiar su programa, ya que todos los miembros de la comunidad utilizan las computadoras de un tercero para traducir los mensajes electrónicos de formato incompatible, de modo que sus computadoras puedan recibir y entregar información.

Dados los volúmenes crecientes de mercancías que se movilizan internacionalmente en la actualidad, es imposible que todos los que proporcionan servicios en los puertos satisfagan los niveles de servicios que piden los transportistas y los dueños de carga, si no cuentan con transferencias electrónicas de información. La necesidad de utilizar tales sistemas es más urgente para los socios comerciales que tienen tiempos breves de viaje marítimo. Por ejemplo, el tiempo de viaje entre los países de la cuenca del Caribe y América del Norte puede ser de no más de 20 horas, y

las computadoras y los sistemas de comunicaciones constituyen la única manera de que los datos relativos a carga sean elaborados y entregados a las aduanas antes de la llegada de los barcos. Esto se aplica sobre todo a las mercancías que van de los puertos de Bustamante (Jamaica) y Cartagena (Colombia) al de Miami, en que los tiempos de viaje son de 36 y 72 horas, respectivamente, y el servicio de aduanas de los Estados Unidos quiere tener los datos sobre la carga antes que los buques atraquen, para poder decidir cuáles cargas se van a inspeccionar.

5. Actividades de diversificación de los puertos

Muchos puertos tratan de ampliar sus actividades para lograr una demanda suficiente de sus costosas instalaciones y elevar sus ingresos. Los esfuerzos de diversificación que alcanzan más éxito se basan en alguna especial ventaja, destreza, conocimiento o recurso que tiene que ver con las dos actividades preponderantes: los servicios a los barcos y la movilización de carga. Los factores más importantes son probablemente: i) servicios de transporte terrestre; ii) servicios de transbordo y de centrales de carga, y iii) servicios de almacenamiento, reenvase, distribución y elaboración.

a) *Servicios de transporte terrestre*

Los puertos solían construir instalaciones para la carga y descarga de barcos dando sólo una atención limitada a los servicios de transporte terrestre. Pero, así como los puertos tratan de cooperar con los itinerarios de los buques acelerando su entrada y su partida y limitan su permanencia en los sitios de atraque mediante servicios rápidos de manipulación de carga, así deben procurar también que las empresas de transporte terrestre tengan acceso fácil al puerto y que los tiempos de espera de la carga se reduzcan al mínimo. A pesar de la semejanza de estas necesidades, con frecuencia se da sólo una consideración mínima a los transportistas terrestres en la planificación de las infraestructuras portuarias. Al propietario de un camión, que lo trabaja él mismo, se le paga generalmente una tarifa básica por cada carga transportada, de modo que sus posibilidades de obtener un ingreso razonable dependen del número de cargas que pueda recoger y entregar por día. El rápido ir y venir de camiones es tan importante, que el puerto de Montreal procura despachar los que vienen a buscar contenedores a los 20 minutos de su llegada. En cambio, en el puerto de Montevideo, los camiones deben esperar de cuatro a seis horas para recibir sus cargas; y en muchos otros puertos de América Latina y el Caribe se les utiliza como depósitos temporales de la carga.

Hay muchas prácticas portuarias que afectan directamente la productividad y, por ende, la rentabilidad de las empresas de transporte terrestre. Por ejemplo, el trazado de las instalaciones y las horas de trabajo para la manipulación de contenedores pueden retardar la entrega y recepción

de éstos; la presentación de documentos de carga en puntos múltiples, en vez de sólo en las puertas de salida, crea la necesidad de estacionamientos para camiones y aumenta la congestión general de los puertos; y un terminal ferroviario retirado de los muelles aumenta el costo de la movilización de carga, no sólo por las mayores distancias, sino por la necesidad de vehículos de transporte que puedan circular también en las vías públicas. La necesidad de coordinar las operaciones de carga entre los buques, los puertos y los servicios de transporte terrestre es tan importante, que el puerto de Le Havre estima que su nuevo "puerto de entrada y salida rápida" será competitivo con otros del norte de Europa una vez que se establezca un sistema de autovías y ferrocarriles, de modo que las cargas puedan movilizarse entre el puerto y los lugares del interior sin demora y de una manera eficaz en términos de costo.

El costo de los sistemas de transporte terrestre determina a menudo la competitividad de las exportaciones de una nación en los mercados internacionales. Por ejemplo, tanto la Argentina como los Estados Unidos transportan cereales desde los campos hasta los puertos a un costo que es por término medio el 15% del valor cif, pero la distancia media de transporte es de 250 km para los cereales argentinos y de 2 000 km para los de Estados Unidos. En cuanto a los medios de transporte utilizados, en 1987 los camiones transportaban el 78% de los cereales argentinos, los ferrocarriles el 20% y las vías fluviales el 2%; mientras que las proporciones en los Estados Unidos eran de 12, 57 y 31%, respectivamente. En el Brasil, el 65% de la semilla de soya se transporta de los campos a los puertos en camiones, a un costo de 30 dólares por tonelada, mientras que los principales competidores utilizan ferrocarriles y vías fluviales a un costo que es la mitad del anterior. Además, el costo relativo de los sistemas de transporte terrestre puede modificar la demanda de servicios de los puertos. Por ejemplo, hay un servicio ferroviario conjunto entre São Paulo y Buenos Aires, en que participan los Ferrocarriles Argentinos, la Red Ferroviaria Federal del Brasil y el ferrocarril de São Paulo. Los trenes se demoran una semana en este viaje de 2 700 km, incluida una detención de dos días en la frontera para las inspecciones aduaneras, pero son tan competitivos con el transporte total por vías fluviales, que se tiene en estudio un servicio bisemanal.

Las empresas navieras y los exportadores de la Argentina han iniciado conversaciones con los Ferrocarriles Argentinos respecto al establecimiento de un sistema de trenes destinados sólo al transporte de mercancías entre las zonas de producción y Buenos Aires, el puerto principal del país. Los productores brasileños de soya han propuesto que sus impuestos, que suman 1 300 millones de dólares al año, se destinen a la construcción de 5 000 km de vías férreas, con un costo de 4 000 millones de dólares. Los ferrocarriles poseen ventajas inherentes de costo, que podrían utilizarse para aumentar la competitividad de los cereales argentinos y brasileños en los mercados internacionales. Sin embargo, en ambos países los ferrocarriles pertenecen al sector público y sufren de los mismos males que los puertos del sector

público, esto es, fuerzas laborales excesivas, baja productividad y mantenimiento inadecuado de la infraestructura y el equipo, problemas que deben resolverse antes que puedan obtenerse tales beneficios.

Los puertos ofrecen generalmente el enlace de la carga entre los medios de transporte marítimos y terrestres con destino a tres mercados distintos –el local, el circundante y el del interior– pero si las cargas no pueden movilizarse rápidamente y a bajo costo entre los puertos y esos mercados, sus instalaciones no se están utilizando plenamente. Muchos puertos de América Latina y el Caribe se parecen a los de Río de Janeiro, Veracruz y Puerto España, en que están rodeados por ciudades y deben abrirse paso por calles congestionadas para trasladar las cargas desde y hacia sus instalaciones. Los puertos no pueden pretender que la municipalidad les dedique terrenos, calles y vías de acceso, que los transportistas modifiquen sus rutas o que los exportadores e importadores cambien sus modalidades comerciales. Ellos mismos deben asumir el papel protagónico y constituirse en iniciadores dinámicos de actividades que armonicen con las necesidades de cada uno y contribuyan a la solución de tales problemas.

b) *Servicios de transbordo y de centrales de carga*

Con el uso creciente de barcos de gran tamaño para viajes regulares, existe actualmente la tendencia de que recalen en menos puertos durante un viaje y utilicen puertos de transbordo y centrales de carga, así como servicios auxiliares de mar y tierra, para movilizar los contenedores entre los puntos de origen y de destino, pasando por los puertos que sirven. Los puertos de transbordo sirven de enlace para los contenedores entre los barcos que los han traído y los que los llevarán desde y hacia puertos secundarios, mientras que los puertos centrales de carga trasladan los contenedores de los barcos que los han traído a los transportistas terrestres, para movilizarlos desde y hacia el territorio adyacente a otros puertos.

Los factores más importantes que deben tener en cuenta los puertos antes de tratar de ofrecer servicios de transbordo o de centrales de carga son: el volumen de importaciones y exportaciones que utilizan sus instalaciones; la ubicación geográfica del puerto en relación con las grandes rutas comerciales y los territorios que tratan de servir; la disponibilidad de servicios de transporte auxiliar marítimos y terrestres que ofrezcan las rutas, frecuencias, tecnologías y tarifas de carga que se desean; y otros factores tales como controversias y conflictos laborales. Como ejemplo de la importancia de nada más que uno de tales factores, ciertos países del Caribe han considerado la posibilidad de establecer sus propios servicios marítimos a puertos secundarios donde no tocan regularmente las líneas existentes, con el objeto de que sus propios puertos consigan carga adicional. Pero, una vez satisfechos los factores mencionados, los puertos de transbordo y de centrales de carga deben armonizar sus propios servicios, como también los de las líneas navieras principales, las líneas auxiliares y las aduanas, a fin de

evitar la congestión portuaria y conseguir que las cargas lleguen a sus lugares de destino con más rapidez, o a un costo menor, que si se hubieran dejado en puertos más cercanos. Además, la fuerza de trabajo en los puertos de transbordo, centrales de carga y puertos auxiliares, así como la empleada por las empresas de transporte auxiliar, debe ser productiva y de bajo costo.

Excepto cuando las empresas navieras tratan de evitar controversias y conflictos laborales, suelen recalar en un puerto porque tienen carga para el territorio adyacente a éste, de modo que los servicios de transbordo y de centrales de carga no es lo que más les interesa. Sin embargo, si un puerto tiene un volumen grande y dinámico de cargas de exportación e importación, y hay puertos secundarios cercanos con menor volumen a los que se podría atender con sistemas marítimos auxiliares eficientes, entonces las empresas navieras empezarán a considerar la posibilidad de utilizar aquél como centro de transbordo. La importancia de un volumen dinámico de cargas de importación y exportación fue puesta de relieve por el presidente de la autoridad portuaria de Jamaica, quien manifestó: “Es más fácil atraer carga de transbordo si la base de carga nacional es vigorosa. Cuando las importaciones de Jamaica bajaron, debido a la escasez de divisas, se hizo más y más difícil persuadir a las líneas navieras que utilizaran este puerto para transbordo.” [Hylton, p. 57].

Por otra parte, para convertirse en centrales de carga, los puertos deben lograr primero la categoría de puertos de recalada para importaciones, de modo que las mercancías puedan llegar a su destino más rápido que si se utilizara otro puerto más cercano; han de tener servicios de transporte terrestre eficaces en términos de costo hacia una variedad de puntos de origen y de destino de la carga; y han de disponer de volúmenes suficientes de carga de retorno, sea nacional o internacional, para reducir el costo de la carga en la dirección principal.

La importancia de un volumen dinámico de cargas de importación y exportación puede verse también por la predicción hecha, allá por 1970, de que Singapur sería el centro de transbordo para todos los contenedores procedentes de Australia o destinados para allá. Esto no se ha realizado porque los volúmenes de carga de ese país eran lo bastante grandes como para justificar las recaladas directas de barcos. Por otra parte, los servicios marítimos directos entre Europa y el Caribe han venido perdiendo año por año entre el 6 y el 7% de sus cargas, en favor de servicios indirectos o de transbordo por los puertos del sur de Florida. El motivo por el cual Australia recibe servicios directos y un número creciente de servicios al Caribe se hacen por puertos de transbordo en Florida, reside en las diferencias de los volúmenes de carga. Dados los pequeños volúmenes de carga que entran o salen en los países del Caribe, los exportadores e importadores de esa subregión han comprobado que los servicios indirectos o de transbordo son de 20 a 30% menos caros que los servicios directos, y que el tiempo total de viaje es más o menos el mismo para ambos servicios.

Una vez que un puerto ha empezado a ser utilizado para actividades de transbordo o de central de carga, los puertos afectados tratarán de aumentar sus volúmenes de carga a fin de recibir recaladas directas de las líneas regulares. Para ello tendrán que competir con los puertos de transbordo y de centrales de carga en lo que se refiere a volumen de carga, infraestructura, tarifas y sistemas de transporte auxiliar. Tales puertos están plenamente conscientes de posibles desafíos por los otros, y tratan continuamente de mejorar sus servicios, productividad y eficacia en términos de costo. Además, a medida que aumenta la capacidad de los barcos regulares, también aumenta la de los servicios de transporte auxiliar. En otras palabras, los puertos situados dentro de la zona de influencia de los centros de transbordo y de carga tendrán una dificultad creciente para competir en la oferta de tales servicios, ya que los aumentos en la capacidad de transporte exigen volúmenes aún mayores para atraer a los buques de los principales servicios regulares. Por ejemplo, el volumen de cargas del Reino Unido transbordadas a puertos de Europa continental se triplicó entre 1975 y 1985, hasta llegar aproximadamente al 20% en peso de todo el transporte no petrolero, pero el tamaño de los buques creció de manera tan sensacional durante ese período, que los mayores volúmenes de carga todavía no justifican para ciertas empresas navieras la recalada directa en puertos del Reino Unido.

c) *Servicios de almacenamiento, reenvase, distribución y elaboración*

En cuanto a la oferta de estos servicios, parecería que los puertos hacen frente a una seria competencia de parte de los productores y de los medios de transporte. Por una parte, la fácil disponibilidad de servicios de transporte terrestre rápidos y eficientes en términos de costo ha trasladado muchas funciones de los puertos relacionadas con la carga, tales como almacenamiento y distribución, a diversos lugares más al interior. Esto no es sólo consecuencia general del cambio, pero que, en muchos casos, ocurre como resultado directo de los esfuerzos de los productores para establecer conductos de distribuciones más eficaces en términos de costo, mediante una expansión de su presencia e influencia en los mercados deseados. A fin de no quedar marginados, los medios de transporte ofrecen no sólo su servicios propio sino aquellos relacionados con la carga. Por ejemplo, la empresa naviera Nedlloyd adquirió recientemente una empresa italiana de expedición de carga por aire y por mar, así como una empresa alemana de concentración, almacenamiento y distribución de carga. Por otra parte, muchos puertos han empezado a ampliar sus servicios relacionados con la carga, a fin de incluir no sólo almacenamiento y distribución sino también reenvase y elaboración de mercancías. Todos tratan de proporcionar tales servicios en las áreas locales, adyacentes y más distantes, pero los puertos por lo general concentran sus actividades en las zonas más cercanas, mientras que los productores y medios de transporte se ocupan de los mercados más distantes.

Los productores, los transportistas y los puertos que ofrecen estos servicios los combinan a menudo con entregas “justo a tiempo”, a fin de apoyar los sistemas de control de existencias. Para lograr tales entregas se requiere la integración de los puertos, lugares de almacenamiento y sistemas de transporte con las actividades de producción y venta al consumidor, de modo que las mercaderías se entreguen a intervalos espaciados con exactitud. Esto permite reducir las existencias de materias primas, el trabajo en ejecución, los artículos terminados, las necesidades de capital de trabajo y los precios de mercado de las mercaderías. Depende de que los abastecedores y sus centros de distribución suministren las materias básicas, los componentes y las mercancías a medida que los procesos de producción y los puestos de venta los necesitan. Para poder participar en actividades de distribución, los puertos deben contar no sólo con instalaciones bien ubicadas de almacenamiento, reenvase, distribución y elaboración, así como sistemas de información electrónica, entrega el mismo día y un servicio las 24 horas del día, sino también con planes de emergencia, como entregas por expreso aéreo para compensar interrupciones imprevistas del sistema.

Para que los puertos puedan ofrecer servicios relacionados con la carga que den a los clientes la absoluta seguridad de que sus mercaderías serán entregadas en el estado y los volúmenes deseados, y en el lugar y momento requeridos, es necesario que se establezcan asociaciones a largo plazo. Un cliente no puede pretender que un puerto haga inversiones en equipo especializado para atender sus problemas especiales, a no ser que se haya establecido tal relación. Estos servicios permiten también que los puertos creen oportunidades de empleo para trabajadores que, de otro modo, no son necesarios. Ya se indicó en otro lugar de este capítulo que la introducción de los contenedores en el comercio europeo durante el período de 1970 a 1982 ocasionó una reducción radical de las necesidades de fuerza de trabajo portuaria, pero el puerto de Hamburgo pudo conservar una mayor proporción de trabajadores sobrantes que en otros puertos de la misma categoría, pues se les utilizó para realizar actividades de almacenamiento, reenvase, distribución y elaboración de la carga.

Capítulo 4

LOS MERCADOS

Anteriormente, los puertos ocupaban una posición de monopolio frente a sus territorios y las cargas, y al formular sus directrices y planes apenas tenían en cuenta las necesidades de otros sectores. Ahora la relación entre los puertos, la geografía, los medios de transporte y el comercio se ha transformado con la aparición de políticas macroeconómicas orientadas a la exportación, liberalización del transporte, buques de gran tamaño, equipo de manipulación de carga de alta capacidad, transporte terrestre a larga distancia y sistemas de comunicación electrónica. Al formular sus directrices y planes para hacer frente a esta transformación, los puertos deben tener en cuenta gran número de factores que influyen en los parámetros de los mercados que tratan de atender. Algunos de los más importantes son: las tendencias macroeconómicas, el intermodalismo, la proliferación de puertos que sirven a un mismo territorio, la consolidación de puertos, la cooperación de puertos, las tarifas portuarias y el transporte aéreo y aéreo-marítimo.

A. LAS TENDENCIAS MACROECONOMICAS

Los fundamentos de la teoría macroeconómica se suelen presentar en términos globales de consumo, ahorro e inversión de la economía en su conjunto. En el presente capítulo se tratará de ir más allá de estos conceptos globales y considerar más de cerca una esfera determinada –los puertos– a fin de identificar la contribución que pueden hacer al logro de los objetivos macroeconómicos. Los países de América Latina y el Caribe concentran actualmente los objetivos de sus políticas macroeconómicas en ampliar las exportaciones, aumentar las inversiones, crear oportunidades de empleo y generar una balanza comercial positiva. Para entender por qué se formularon tales políticas y lo que significan para los puertos, es necesario examinar brevemente: i) el ambiente comercial-monetario que dio origen a ellas; ii) la globalización del comercio, y iii) el papel que corresponde a los puertos en ese proceso.

1. El ambiente comercial-monetario

Los aumentos de precio del petróleo crudo en el período 1973-1982 dieron lugar a una vasta transferencia de fondos de las naciones consumidoras de petróleo a las naciones productoras de petróleo. Gran parte de esos fondos asumían la forma de depósitos en bancos extranjeros, sobre todo en los Estados Unidos y Europa occidental. En esa época, los países latinoamericanos aplicaban en general una estrategia de crecimiento que tenía como motor principal las inversiones. El éxito de la estrategia dependía en gran parte de que los países latinoamericanos pudieran complementar el ahorro interno con capital procedente de bancos extranjeros, los que, a su vez, lo habían recibido de los países productores de petróleo. Los países latinoamericanos eran buenos candidatos para recibir préstamos, pues en el período 1971-1980 tuvieron tasas de crecimiento económico más elevadas que los países desarrollados; se vieron relativamente poco afectados por la recesión mundial de 1974-1975; y, lo que era muy importante, sus gobiernos estaban dispuestos en muchos casos a garantizar el reembolso de los préstamos contraídos por sus nacionales.

El servicio de la deuda en el decenio de 1970 se vio facilitado por los precios más altos que los países latinoamericanos recibían por sus exportaciones tradicionales de productos primarios. Sin embargo, cuando el precio del petróleo crudo de Arabia Saudita bajó de 34 dólares por barril en 1982 a 17.50 en enero de 1987, se registraron también reducciones igualmente severas de los precios de muchos de los productos de exportación tradicionales de América Latina. A mediados de 1982, ya estaba de manifiesto la incapacidad de los nacionales para reembolsar sus préstamos y la de los gobiernos para cumplir los convenios de garantía, de modo que la región cayó en una profunda crisis de endeudamiento. Este fue el factor principal que indujo a los gobiernos latinoamericanos a abandonar sus anteriores estrategias de crecimiento encabezadas por la inversión y a adoptar políticas macroeconómicas orientadas a la exportación. La deuda global de los países de América Latina y el Caribe descendió de 416 352 millones de dólares en 1987 a 412 986 millones en 1988, pero en los años venideros no se prevé una reducción en la importancia de las políticas macroeconómicas orientadas a la exportación.

2. La globalización del comercio

Se entiende por tal, para los fines del presente estudio, la interdependencia comercial entre factores de producción en países diferentes, como resultado de esfuerzos colectivos para producir materias primas y componentes y para proporcionar servicios de montaje y distribución a productos que se venderán en todo el mundo. El comercio siempre ha sido global, en el sentido de que los productos de un país se venden en otros, pero la globalización del comercio modifica este marco histórico al establecer una base para que las

empresas y los gobiernos aprovechen los aspectos complementarios entre los factores de la producción en los diferentes países. Algunos de los cambios más importantes ocurridos en el decenio de 1980 que contribuyeron a la globalización del comercio incluían: adelantos tecnológicos que aumentaron las economías de escala, mercados de capital sin fronteras, una disminución de las barreras artificiales al comercio, una reducción de las restricciones gubernamentales a la inversión extranjera, una mayor importancia dada al control de los costos de la fuerza laboral, la mantención de existencias y la distribución en la industria manufacturera, y la convergencia de objetivos económicos entre países que tenían sistemas políticos diferentes.

Como consecuencia de ello, en muchas partes del mundo ya no hay una sencilla separación económica entre Estado, mercado y región. El término de mercado solía denotar una coherencia económica de un producto o grupo de productos dentro de un Estado; pero la era de las economías nacionales semiaisladas se está desvaneciendo con rapidez, a medida que las empresas, los gobiernos y las regiones buscan en todo el mundo capacidades técnicas, insumos de costo mínimo y ventajas de acceso a los mercados. Las decisiones respecto a fuerza laboral, fuentes de materias primas, ubicación de fábricas, sistemas de transporte, tiempo de entrega y conductos de distribución, se están tomando sobre una base mundial y ya no local. La globalización del comercio está creando nuevos tipos de empresas, que consideran el mundo entero como su fuente de materias primas y fuerza laboral, y también como su mercado. Por ejemplo, el montaje de productos de Asia y Estados Unidos en México para los mercados europeo y norteamericano emplea un número estimado de 400 000 personas y genera alrededor de 4 000 millones de dólares anuales como ingresos de divisas.

Muchas manufacturas ya no se producen en un solo país para enviarlas a otro. En cambio, los fabricantes obtienen insumos de costo mínimo de todas partes del mundo, y producen y montan los artículos en múltiples lugares, que ofrecen las mayores ventajas comerciales. La especialización internacional que va implícita en estas actividades interdependientes refleja una continuación de los procesos que conformaron la industrialización desde un principio. Dada la dispersión de la fabricación, el montaje y el consumo, las empresas deben tener acceso a una red mundial de sistemas de transporte, puertos y servicios de comunicación, a fin de lograr coherencia económica en sus actividades. Como ejemplo de la globalización de la fabricación, un artefacto de cocina ofrecido en venta en Estados Unidos en mayo de 1989 por la firma Faucet Queens, Inc., llevaba la siguiente indicación de su posible origen:

“Este producto y todos los demás de la marca registrada HELPING HAND se fabrican conforme a nuestras rígidas especificaciones en Estados Unidos, Taiwan, Hong Kong, Corea, España, *o en cualquier parte del mundo donde exista el mejor valor para el consumidor* [el énfasis es nuestro]. El país exacto de origen está indicado en el artículo, si es posible.”

En un ambiente de comercio global, los procedimientos y prácticas de intercambio comercial de manufacturas reflejarán cada vez más los que se utilizan para los productos básicos. Esto quiere decir que, habiendo acceso fácil a información electrónica respecto a artículos comparables de otras procedencias que puedan satisfacer las necesidades de los compradores, les resultará cada vez más difícil a los productores aislar los mercados y atenderlos sobre una base exclusiva. Esta semejanza de las manufacturas a los productos básicos aumentará la competencia entre productos sustitutivos, e inducirá a acentuar cada vez más el control y la reducción de los costos, especialmente los relativos a medios de transporte y puertos.

Durante más de un siglo, las empresas navieras han trabajado con arreglo a los mismos principios que han dado lugar a la globalización del comercio. Eso permitía, por ejemplo, el establecimiento de consorcios y de combinaciones para repartirse la carga a granel. Ultimamente, esos esfuerzos se han hecho extensivos al funcionamiento compartido de barcos. Por ejemplo, Sea-Land Service (SLS), P & O Containers y Nedlloyd tienen entre todos 12 buques para contenedores cumpliendo un servicio entre Europa y los Estados Unidos. Con arreglo a tales combinaciones, la bandera o incluso la propiedad de un buque llegan a perder todo sentido, cuando la tripulación es de un país, la administración está en otro, el financiamiento en un tercero, y el buque forma parte de una cadena internacional de distribución que podría tenerlo navegando entre otros dos países distintos durante toda su vida útil.

Formando contraste con la industria manufacturera y el transporte marítimo, los puertos se ven ligados a un lugar determinado y, si éste no es apropiado con respecto a los grandes productores y mercados dentro de una economía global, las inversiones en nuevas instalaciones y las reducciones de tarifas no producirán sino cambios mínimos. La perspectiva de que los fabricantes cambien la ubicación de sus fábricas para elevar la competitividad de sus productos puede verse por la decisión de una importante empresa norteamericana fabricante de calzado, de cambiar otra vez su producción de Tailandia a Corea del Sur, después de haberse establecido en aquel país apenas dos años antes con objeto de rebajar los costos de producción. La repercusión de esta reubicación de industrias puede verse también en el caso de los puertos norteamericanos de Seattle y Tacoma. La distancia de círculo máximo desde Tokio a Seattle es de 4 718 millas, mientras que las distancias entre Tokio a San Francisco y Los Angeles son, respectivamente, de 5 135 y 5 433 millas; diferencia que da a la zona de Seattle-Tacoma una ventaja de dos días en tiempo de viaje desde el Lejano Oriente. Sin embargo, estos dos puertos han manifestado la preocupación de que su ventaja podría ser de menos importancia con respecto al Asia sudoriental, porque las cargas procedentes de esta última llegarían con la misma rapidez a otros puertos de la costa occidental de los Estados Unidos, tales como Los Angeles y Long Beach. De esta manera, el crecimiento, estancamiento o declinación de los puertos se debe a menudo a factores que escapan a su control.

3. El papel de los puertos

Desde el final de la segunda guerra mundial hasta principios del decenio de 1970, los países de América Latina y el Caribe aplicaron políticas de sustitución de importaciones. Estas, al reservar los mercados internos a los fabricantes nacionales, dieron lugar a la producción ineficiente de muchos artículos, a la sobrevaloración de las monedas nacionales, a la imposición de derechos de importación y exportación y a la adopción de restricciones de control de cambio. Todos estos factores se combinaban para crear una actitud contraria al comercio internacional, y tuvieron como resultado tasas bajas de crecimiento económico así como una escasez crónica de divisas. Muchas prácticas costosas de la fuerza de trabajo portuaria se institucionalizaron, y aún siguen ejerciendo una influencia negativa sobre la competitividad de las exportaciones de la región en los mercados internacionales. El elevado costo y la baja productividad de los puertos tenían poca importancia en ese tiempo, pues simplemente reforzaban las políticas de sustitución de importaciones. Sin embargo, una vez que los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado políticas macroeconómicas orientadas a la exportación, las mencionadas prácticas limitan la competitividad de sus productos en los mercados mundiales.

Como ilustración de tales costos, el Instituto Siderúrgico Brasileño (ISB) estima que, en el período de enero a julio de 1988, las tarifas por tonelada para la movilización del acero eran de 20 a 22 dólares en Santos, 15 a 18 dólares en Río de Janeiro y 11 a 14 dólares en Vitoria; mientras que en el puerto de Jacksonville (Estados Unidos) el costo de la mano de obra por tonelada asciende a 5.60 dólares, en Hamburgo a 4.20 dólares, en Rotterdam a 3.80 dólares, en Amberes a 3.31 dólares y en Kaohsiung (Taiwan) a 3.18 dólares. El director de transporte de la Compañía Siderúrgica Paulista indicó que el costo total de cargar las exportaciones de acero en su terminal privado del puerto de Santos es de 33 a 34 dólares por tonelada, y que eso, junto con los costos de descargar carbón y mineral de hierro, aumenta el precio de su acero en 13% y elimina toda ventaja que pudiera haberse obtenido de inversiones para ahorrar costos. Entre las líneas navieras, las principales estiman que entre el 70 y el 80% de sus tarifas de carga se utilizan para pagar los servicios portuarios y de transporte terrestre. De esa cuantía, alrededor del 70% corresponde a los servicios portuarios. Los costos en un puerto brasileño por un contenedor cargado ascienden al 49% de las tarifas de carga por mar, porcentaje que se desglosa en 24% por manipulación del contenedor, 13% por supervisión de los trabajadores portuarios y un 12% de sobretasa para el fondo de renovación de la flota.

La reformulación de los sistemas de trabajo en los puertos puede tener una repercusión positiva en los costos y la productividad. Como se recordará del capítulo 3, los sistemas de trabajo en los puertos de Chile fueron reformados por la legislación adoptada en 1981. Como resultado de esos cambios, la productividad en la manipulación de carga en el puerto de

Valparaíso aumentó de 2 060 cajas de fruta por hora en 1978-1979 a 6 500 en 1985-1986, lo cual disminuyó los tiempos de estadía en puerto de los buques de 129 a 40 horas y los costos por caja de 0.54 a 0.26 dólares. Durante la temporada de exportación de fruta de 1983-1984, se despacharon en Valparaíso 34 millones de cajas, y en 1987-1988 el volumen se elevó a 65 millones. El costo de manipulación de troncos de árbol en el puerto de San Vicente bajó de 6.47 dólares por metro cúbico en 1980 a 3.11 en 1986.

La Cámara Marítima de Chile ha estimado que los ahorros anuales obtenidos por los importadores a raíz de las reformas institucionales de orientación comercial ascendieron a 40 millones de dólares en el primer año después de adoptarse la legislación, y en 1989 pasaban de 88 millones. Estos ahorros no se debían a que los trabajadores portuarios duplicaran su productividad o aceptaran ajustes adicionales de sus salarios, sino al hecho de que los exportadores habían aumentado su producción y, por ende, la utilización de los puertos del país. Sin embargo, tales ahorros no son interminables, pues los mercados llegan a saturarse, los competidores pueden capturar un mercado en todo o en parte, los exportadores no pueden ampliar la producción si los precios son inferiores a sus costos marginales de producir, y es preciso dejar que la mano de obra portuaria participe en el crecimiento de la economía. Es así como las reformas institucionales en los puertos chilenos ofrecen un apoyo fundamentalmente importante para la política de promoción de las exportaciones de ese país.

Es axiomático que los puertos ocupen un papel central en la transferencia física de mercancías entre los diferentes medios de transporte, pero no se entiende muy bien la magnitud que tienen los costos y la productividad de los puertos sobre la realización de las políticas macroeconómicas orientadas a la exportación. Existe una relación de causa y efecto, por la cual la transformación de instituciones y la adopción de tecnologías nuevas por los puertos están vinculadas con la competitividad de las exportaciones de un país en los mercados internacionales, y esta última con el crecimiento económico nacional. Los ingresos de divisas procedentes de las exportaciones y los ahorros en desembolsos por concepto de importaciones de menor costo se traducen en inversiones de capital y en la creación de nuevas oportunidades de empleo. Estas ideas representan una generalización, pero contienen de todos modos una verdad: que las consecuencias de las políticas macroeconómicas se determinan al nivel microeconómico, y que el valor de los puertos debe juzgarse de conformidad con el bienestar económico del territorio que sirven.

B. EL INTERMODALISMO

En un mundo interconectado por las computadoras, en que se buscan las entregas “justo a tiempo”, resulta fácil olvidar que la oferta y la demanda no siempre se ajustan fácilmente. Incluso en la actualidad, las mercaderías se producen y almacenan en las fábricas o cerca de ellas, se transportan al país

en que se van a poner en venta y se almacenan, y por último se transportan al lugar de venta y se almacenan hasta que se ponen en exhibición para la venta. A fin de evitar inversiones innecesarias en mantener existencias y gastos en las sucesivas operaciones de almacenamiento, los fabricantes tratan de aumentar la velocidad de sus existencias o reducir el tiempo que se tarda en convertir las materias primas en cuentas por cobrar. Los resultados de tales esfuerzos pueden verse en la relación entre existencia de mercancías en fábricas y ventas en los Estados Unidos, que ha bajado de poco más de 1.8 a 1.0 hasta un poco menos de 1.6 a 1.0 entre 1982 y 1988.

El intermodalismo es un instrumento importante utilizado por los fabricantes para alcanzar tales reducciones. El presidente de Cast, compañía naviera canadiense, definió recientemente el intermodalismo como “....la facilitación de una transacción comercial que hace moverse las mercancías” [*The Journal of Commerce*, 6 de febrero de 1989, p. 2B]. Esto supone un enfoque sistemático de todas las actividades y funciones de la cadena de distribución a fin de reducir, y si es posible eliminar, las interrupciones en el movimiento continuo de las mercancías y del equipo de transporte desde el punto de origen hasta el punto de destino. El intermodalismo es una manera integral de tratar la cadena de distribución para aumentar su potencial. A fin de crear una base para el intermodalismo, los gobiernos están eliminando los obstáculos legales a los acuerdos de cooperación entre los responsables de los diferentes medios de transporte, y los transportistas están colaborando con los fabricantes a fin de mejorar los servicios y poder ofrecer entregas “justo a tiempo”.

Para ofrecer servicios intermodales no basta con controlar todas las actividades en una ruta comercial y vincularlas entre sí. La simple unión de actividades individuales en una ruta comercial, sea mediante convenios de propiedad o de funcionamiento, no crea un sistema de intermodalismo. En primer lugar es necesario modificar esas actividades, de modo que, cuando se combinen, no representan partes de otros sistemas, sino más bien un sistema enteramente nuevo. Por ejemplo, un importante fabricante de computadoras rediseñó cada componente de una impresora a fin de facilitar su montaje, y el tiempo necesario para esta operación se redujo de treinta a tres minutos. Así como el concepto de “diseño para montaje” procura aumentar la productividad y reducir los costos, los objetivos principales del intermodalismo son acelerar la velocidad de la distribución de mercancías y reducir las cuantías de capital improductivo, sea en cantidades abultadas de existencias, en vagones ferroviarios inactivos o en estadias de buques en puerto.

El intermodalismo incluye a menudo el uso de servicios de puentes terrestres. Un puente terrestre permite sustituir una parte de una operación de transporte acuático por transporte terrestre. Hay tres tipos de puentes terrestres: un micropuente, que entraña operaciones de transporte marítimo y terrestre a un punto del interior; un minipuente, que entraña operaciones de transporte marítimo y terrestre que terminan en otra zona litoral; y un

puente terrestre que abarca dos movimientos por mar unidos por una operación de transporte terrestre transcontinental que requiere la manipulación de carga en dos puertos adicionales. La utilización de sistemas de distribución intermodal mediante micropuentes y minipuentes ha ampliado los territorios de los puertos servidos y ha reducido para las empresas navieras el número de puertos de recalada. Junto con la ampliación de los territorios de los puertos ha habido un enorme aumento de la competencia entre puertos que, anteriormente, servían a zonas geográficas diferentes.

Por ejemplo, el transporte intermodal de contenedores desde Yokohama hasta Nueva York requiere sólo 14 días, pues la parte ferroviaria demora menos de 80 horas, en vez de tres semanas por una ruta totalmente marítima, y ha dado lugar a cambios en los conductos de distribución. De todos los contenedores que solían pasar por el Canal de Panamá desde el Lejano Oriente hacia puertos de la costa oriental de los Estados Unidos, alrededor del 75% se descargan ahora en puertos de la costa occidental de este país y se llevan por ferrocarril a su destino final. A fin de apoyar este volumen de tráfico, en abril de 1990 se estimaba en 100 el número de trenes para contenedores apilados de a dos que partían con itinerario fijo cada semana de los puertos de la costa occidental de los Estados Unidos. Cada uno de estos trenes lleva de 400 a 560 TEU, y el número de contenedores llenos de importaciones que parten de esos puertos hacia el Este representa alrededor de 50 000 TEU por semana, lo cual significa aproximadamente el 25% de todos los movimientos intermodales de los Estados Unidos. Otros grandes puentes terrestres son los del Canadá, México, Panamá, la Unión Soviética, el Reino Unido para mercancías que se mueven hacia o desde Irlanda y Alemania para Escandinavia, así como muchos más que se están estudiando.

Los sistemas intermodales han eliminado la posición monopolística de muchos puertos con respecto a territorios tradicionales y han creado las cargas discrecionales, es decir, las que pueden pasar por cualquiera de varios puertos. Por ejemplo, los puertos del norte de Europa ocupan aproximadamente 1 300 km de litoral y compiten entre sí por cargas en un territorio que alcanza hasta el sur de Europa. El programa de publicidad de Rotterdam pone de relieve que desde sus instalaciones se puede llegar por carretera dentro de 24 horas a un 80% de Europa; y Amberes emplea un índice de centralidad para demostrar las ventajas de su ubicación. Sin embargo, un puerto puede estar a veces en la situación de tener que proporcionar servicios intermodales que tienen por resultado una reducción de su volumen de actividad. Por ejemplo, si las importaciones asiáticas al territorio servido por el puerto de Boston llegan por servicios ferroviarios intermodales desde puertos de la costa occidental de los Estados Unidos, el de Boston podría experimentar una reducción en el volumen que moviliza. El objetivo principal de Boston para los servicios de trenes para contenedores apilados de a dos que piensa iniciar consiste en atraer contenedores de

Europa destinados a la zona central de los Estados Unidos, de modo de competir con otros puertos del Atlántico.

Como consecuencia de los crecientes volúmenes de cargas discrecionales, los puertos están haciendo inversiones, concertando empresas mixtas y actuando como grupos de presión para obtener mejoras en las infraestructuras de transporte terrestre. Por ejemplo, el puerto de Houston, en la costa de los Estados Unidos sobre el Golfo de México, está construyendo, a un costo de 14 millones de dólares, una cámara refrigerada a fin de poder competir mejor con el puerto de Filadelfia, de la costa oriental de los Estados Unidos, para recibir las exportaciones chilenas de fruta; mientras que este último puerto está invirtiendo 7 millones de dólares en la tercera fase de su terminal de descargue de fruta, y espera aumentar a 65% su proporción de tales exportaciones de fruta durante la temporada de 1990-1991. Por su parte, el puerto de Génova cree que podría competir con el de Rotterdam para las cargas que se movilizan hacia y desde Milán, una vez que el proyectado tren con una velocidad de 250 km por hora haya empezado a funcionar entre esta ciudad y aquel puerto. Los sistemas intermodales permiten una desviación relativamente fácil de cargas entre puertos, y han aumentado la competencia portuaria, que se basa en el tiempo que se requiere para que las cargas lleguen a su destino final, y el costo. De esta manera, los servicios portuarios se han hecho intercambiables.

Al inaugurarse en los Estados Unidos, a principios del decenio de 1980, los servicios ferroviarios intermodales para contenedores apilados de a dos, los ferrocarriles experimentaron muchas dificultades para obtener volúmenes suficientes de carga de retorno para el equipo de transporte especializado que empleaban. Esto indujo a los ferrocarriles a estructurar sus tarifas de carga sobre una base de ida y vuelta, y creó un incentivo para que las empresas navieras trataran de obtener cargas de retorno, fueran internacionales o nacionales. Siendo limitadas las cantidades de cargas de retorno internacionales, las empresas navieras se fijaron en los movimientos de carga nacionales. En 1985, la compañía American President Lines (APL) adquirió tres firmas de corredores de carga nacional en los Estados Unidos para satisfacer sus necesidades, pero la búsqueda de cargas de retorno no está limitada a las manufacturas. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos publicó recientemente un informe sobre los servicios de trenes para contenedores apilados de a dos y sugirió que, como su número ha aumentado de 54 en agosto de 1987 a 100 en abril de 1990, los exportadores de productos agrícolas destinados a los mercados asiáticos podrían aprovecharse de las tarifas más baratas disponibles para carga de retorno. El intermodalismo permite a las empresas navieras utilizar un desequilibrio en la capacidad de transporte terrestre sobre una base de costo marginal para cambiar las rutas de su carga, y también a los puertos el incluir tales movimientos en sus estrategias comerciales.

En la región de América Latina y el Caribe, los sistemas intermodales sólo están siendo considerados todavía por los gobiernos y las empresas de

transporte. Sin embargo, existe un potencial considerable para aumentar la eficiencia de las redes de distribución del comercio en América Latina y el Caribe mediante una mayor utilización de conexiones intermodales en Europa y la América del Norte. En mayo de 1990, una empresa naviera noruega, Ivaran, inició un servicio de micropuente terrestre desde Buenos Aires a Santiago de Chile para incrementar los volúmenes de carga transportados entre la costa oriental de los Estados Unidos y Buenos Aires. Este servicio, con una duración de dos a cuatro días, utilizará los Ferrocarriles Argentinos desde Buenos Aires a Mendoza, y de ahí por camiones a Santiago. Gran número de restricciones limitan a menudo el empleo de servicios intermodales. Por ejemplo, las empresas navieras brasileñas no pueden negociar tarifas de carga de puerta a puerta, porque la legislación nacional no les permite transferir a otras naciones dólares de los Estados Unidos por el segmento de transporte terrestre. Curiosamente, esta restricción no se aplica a los servicios intermodales de transporte aéreo.

Los servicios intermodales pueden utilizar también puentes, túneles, transbordadores y tuberías, todo lo cual puede influir directamente en la demanda de servicios portuarios. Por ejemplo, Petróleos Mexicanos (PEMEX) construyó un oleoducto de 265 km entre los puertos mexicanos de Pajaritos en el Caribe y Salina Cruz en el Pacífico, a fin de eliminar la necesidad de que los buques pasen por el Canal de Panamá y recalen en Pajaritos cuando carguen petróleo. Por su parte, la empresa Petróleo Brasileño (PETROBRAS) se propone aumentar para 1997 su red de oleoductos de 5 760 km en la actualidad a 10 100 km, a un costo de 2 000 millones de dólares, lo cual debería tener una profunda repercusión en la demanda de transporte marítimo y de servicios portuarios. De esta manera, la utilización de puentes, túneles, transbordadores y tuberías, como alternativa al transporte marítimo de mercancías, tiene una repercusión importante en la demanda de servicios portuarios, y debe ser estudiada con cuidado para determinar las políticas y planes que corresponda.

C. PROLIFERACION DE PUERTOS QUE SIRVEN AL MISMO TERRITORIO

Excepción hecha de ciertos productos a granel, el concepto de un territorio cautivo ya no existe. Su eliminación es el resultado de los movimientos intermodales de carga, los servicios puerta a puerta, las tecnologías modernas de transporte y de manipulación de carga, los servicios de transporte terrestre de larga distancia y las corrientes de información electrónica. Una vez perdidos los territorios cautivos, los motivos principales para la selección de un puerto son la entrega de mercancías al más bajo costo, el alcance y diversidad de los destinos en el interior, la productividad de la fuerza de trabajo portuaria y la duración general del tránsito. Estos factores han contribuido también a una pérdida de la identificación y lealtad de empresas navieras y consignatarios con respecto a determinados puertos. Los puertos

que sirven el mismo territorio son en gran parte intercambiables, y ellos mismos deben diferenciarse según los servicios que ofrecen, la eficiencia, el precio y la productividad. En consecuencia, los puertos deben entender las grandes tendencias del comercio y la industria manufacturera que están cambiando las dimensiones de sus territorios, así como los puntos fuertes y débiles, las estrategias y las proporciones de mercado no sólo de los puertos que son sus competidores, sino también de las líneas navieras, los ferrocarriles y las empresas de transporte por carretera.

Las transformaciones que están ocurriendo en el comercio y la industria manufacturera pueden ampliar la influencia de algunos puertos y reducir o eliminar la de otros. Esto puede verse en el caso de México, país en el cual muchas industrias han empezado a establecer plantas de montaje, a fin de aprovechar mano de obra de menor costo y la proximidad a los mercados del Canadá y los Estados Unidos. Estas plantas de montaje están apoyadas por un nuevo régimen legal, que permite un 100% de propiedad extranjera en las instalaciones. Las plantas se abastecen en gran parte con componentes desde los puertos de Los Angeles y Long Beach. Sin embargo, últimamente la mayor empresa naviera del país, Transportación Marítima Mexicana, inauguró un servicio entre el Lejano Oriente y el puerto de Ensenada en la costa occidental de México. Este puerto se halla a unas 65 millas de la ciudad fronteriza de Tijuana, donde existen muchas plantas de montaje, y las mercancías que pasan por Ensenada evitan los problemas relacionados con la doble manipulación de cargas de transbordo en puertos de los Estados Unidos y la necesidad de cumplir con las reglamentaciones aduaneras tanto de México como de los Estados Unidos.

Las estrategias comerciales y la participación en el mercado de puertos que compiten entre sí pueden basarse en una amplia gama de factores. Por ejemplo, la productividad y las diferencias de tarifas entre los puertos brasileños han creado competencia entre ellos, así como la propuesta de adoptar tarifas comunes para todos los puertos del país. PORTOBRAS empezó a recoger información al respecto de los puertos nacionales, e indicó que tal tarifa significaría que éstos competirían sólo en cuanto a servicios y eficiencia, pero no en precios. Durante un siglo, las conferencias navieras han utilizado el mismo argumento para justificar la estructura de cartel de sus tarifas de carga. Esta no sólo eliminaba la competencia, sino que limitaba enormemente los beneficios para los miembros de la conferencia que trataban de competir en servicios. Así como las conferencias navieras eliminaron la competencia en precios y la debilitaron en la mayor parte de los demás sectores, los esfuerzos para hacer lo mismo con respecto a los puertos podrían producir resultados igualmente negativos.

Los puertos de las naciones industrializadas han reaccionado a la creciente competencia por cargas en sus territorios tradicionales estableciendo terminales interiores de carga, acometiendo proyectos de mejoras de capital y ofreciendo servicios de consolidación de carga e incentivos de precios. Para que un puerto realce su posición competitiva en

esta situación, debe mejorar continuamente la calidad y variedad de sus servicios. Debe esforzarse por responder a preguntas tales como: ¿Cuáles son las necesidades de todos los que proporcionan o reciben servicios en sus instalaciones? ¿Cómo se han modificado estas necesidades? ¿Contra quién están compitiendo, y qué están haciendo esos competidores? Las respuestas a estas y otras preguntas podrían dar lugar a una identificación de los impedimentos físicos e institucionales a la mayor utilización del puerto. Por ejemplo, el puerto de Nueva York-Nueva Jersey identificó tales impedimentos cuando introdujo un programa de incentivos de 25 dólares por contenedor de importaciones y 50 dólares por contenedor de exportaciones para mitigar los costos de trasladarlos entre los terminales marítimos y ferroviarios, y cuando redujo de 180 a aproximadamente 87 dólares el gravamen de tonelaje que pagaban las empresas navieras por los contenedores que se trasladaban a más de 260 millas del puerto.

En este ambiente cambiado, los puertos ya no pueden ejercer control sobre las actividades comerciales de un territorio, sino que deben redefinir sus estructuras de servicios y costos a la luz de los factores que las están transformando. Por ejemplo, el 26 de octubre de 1988 se firmó un convenio entre los Ministerios de Economía y las administraciones portuarias de El Salvador y Honduras para facilitar el movimiento de mercancías entre los puertos de Acajutla y Puerto Cortés. Por este convenio se trata de ampliar los territorios de ambos puertos y mejorar su acceso a los océanos Pacífico y Atlántico. Esto podría hacer que pasaran mayores volúmenes de carga por ambos, y aumentar la competencia con los puertos vecinos de Quetzal y Santo Tomás de Castilla, en Guatemala. Sin embargo, su repercusión podría ser limitada, a no ser que los territorios servidos por Acajutla y Puerto Cortés sean económicamente dinámicos, productivos de artículos para exportación y usuarios de servicios portuarios. De ahí que los puertos deben procurar que en tales convenios se incluyan incentivos para el establecimiento de industrias, parques comerciales, ferias comerciales y zonas francas.

D. CONSOLIDACION DE PUERTOS

Por lo general, las actividades económicas se consolidan para crear una unidad operacional más grande y más eficaz en términos de costo, que responda mejor a la competencia, ofrezca una gama más amplia de bienes y servicios o junte factores de producción complementarios. En la introducción al presente documento se hizo ver que la consolidación de puertos comenzó con el empleo de sistemas exactos de navegación, asumió una dimensión más amplia con el advenimiento de los barcos a vapor, y se ha acelerado a un ritmo creciente más adelante casi con cada nueva tecnología portuaria y de transporte. Con la manipulación de cargas homogéneas en puertos y terminales especializados, la unitización de la carga general y la introducción de sistemas de transporte intermodales, se ha dado un nuevo impulso a la

tendencia histórica a la consolidación de puertos. Por ejemplo, la América del Norte tenía en 1970 en la costa del Atlántico 17 grandes puertos internacionales, de los cuales sólo siete conservaban esta función a mediados del decenio de 1980; y muchos especialistas opinan que para fines decenio de 1990 no serán más que tres o cuatro.

La utilización de barcos de economía de escala que tocan en menor número de puertos y de servicios de transporte terrestre eficaces en términos de costo, ha dado lugar a la concentración de las cargas en un número pequeño de puertos. Una gran empresa naviera, Evergreen Line, ofrece un servicio alrededor del mundo con salidas hacia el este y el oeste, con 25 buques que recalcan sólo en 22 puertos hacia el este y 21 puertos hacia el oeste. A instancias del director del puerto brasileño de Recife, los principales exportadores se pusieron de acuerdo en septiembre de 1988 para coordinar sus entregas en ese puerto. Al concentrar sus cargas en un tiempo determinado, podían garantizar a las empresas navieras un volumen mínimo de cargas de exportación y asegurarse las recaladas de barcos. La concentración de cargas permite la construcción de terminales especializados para obtener mayores economías de escala, lo que beneficia a los transportistas, a los puertos y a los propietarios de la carga. Los puertos que sirven a un mismo territorio deberían, pues, especializarse y diversificarse; pero muchos tratan de mantener su papel histórico y afirman, para poder recibir diversas formas de apoyo estatal, que sus operaciones a pérdida son "socialmente beneficiosas".

El sistema de conferencias navieras se ha estructurado tradicionalmente en torno a determinadas rutas comerciales marítimas. La repercusión que tienen sobre ese sistema el menor número de puertos de recalada y la concentración de cargas en puertos principales, puede notarse por las fusiones de gran número de conferencias navieras. Por ejemplo, las exportaciones de los Estados Unidos a Europa del norte salen con igual facilidad por los puertos del Atlántico, del Golfo de México o del Pacífico, pero hasta hace poco los servicios navieros estaban controlados por seis conferencias diferentes. Sin embargo, el 26 de agosto de 1989 se fusionaron formando la Conferencia Europa del Norte-Estados Unidos (hacia el oeste) y la Conferencia Estados Unidos-Europa del Norte (hacia el este), actuando como organización global para ambas la Conferencia de Carga Asociada Transatlántica. Esta fusión refleja la facilidad con que los servicios de transporte terrestre de los Estados Unidos pueden movilizar mercancías entre lugares del interior y puertos en las tres costas, así como la amalgamación anterior de los servicios comerciales de los Estados Unidos con el Lejano Oriente. De esta manera, en lo que respecta a las conferencias navieras transatlántica y transpácifica de los movimientos comerciales de los Estados Unidos, los puertos de las tres costas del país reciben idéntico tratamiento; y es sólo cuestión de tiempo hasta que sus operaciones se concentren aún más.

La tendencia a la consolidación de puertos y las medidas empleadas para lograr que continúe la viabilidad de determinados puertos se han hecho cada vez más intensas y creativas, y pueden observarse casi en cada país. Muchas autoridades portuarias, sindicatos laborales y ciudades han adoptado medidas para evitar las presiones comerciales que hay detrás de esta tendencia. En América Latina y el Caribe, tales medidas pueden verse en los esfuerzos de un país para modernizar tres puertos semejantes y muy próximos entre sí; la exigencia de otro de que las mercancías se transporten largas distancias por tierra a fin de dar trabajo a un pequeño puerto; la adopción de una ley en un tercer país que obliga a los barcos a hacer recaladas directas; y la construcción de gran número de instalaciones de transbordo en puertos de países vecinos para servir a las mismas corrientes comerciales. La cuestión básica respecto a todas esas medidas es si se ha de permitir que las cargas sigan rutas comerciales, o se les exigirá que utilicen otras más costosas de índole política.

E. COOPERACION DE PUERTOS

Tradicionalmente, los puertos han planificado sus actividades por separado, pero muchos están empezando a ver que es necesario cooperar con otros, a fin de responder mejor a los imperativos de una economía global. La cooperación les permite a los puertos formular esfuerzos conjuntos en esferas tales como publicidad de sus servicios, intercambio de equipo de manipulación de carga, reparaciones y suministro de repuestos, sistemas comunes de información electrónica, programas de investigación sobre mejoramiento de las instalaciones de manipulación de carga, dragado y adquisiciones. Todos estos esfuerzos conjuntos tienen como objetivo reducir los costos y aumentar las perspectivas de crecimiento.

Uno de los mejores ejemplos de cooperación entre puertos sería probablemente el de la autoridad portuaria de Nueva York-Nueva Jersey. Esta se creó en 1921 para planificar, desarrollar y hacer funcionar las instalaciones de transporte y formular proyectos de tráfico mundial que contribuyesen a la promoción y aumento del comercio en la región metropolitana de Nueva York-Nueva Jersey. Al principio tenía la dirección y funcionamiento de ciertos puentes y túneles entre esos dos estados. En 1949 se hizo extensiva su jurisdicción a los puertos comerciales. Esta ampliación fue muy previsor y dio lugar a la construcción de terminales para contenedores en Nueva Jersey, puesto que el puerto de Nueva York está rodeado por una ciudad y carece de terrenos suficientes para ese fin. Esta cooperación permitió un alto grado de especialización de actividades entre dos puertos geográficamente separados, dando a cada uno de ellos la posibilidad de lograr nuevas economías de escala. No deben pasarse por alto las ventajas económicas recíprocas de tal cooperación. El inmenso poder de tráfico del puerto de Nueva York-Nueva Jersey ha ampliado sus respectivos territorios, ha creado fuentes adicionales de financiamiento para nuevas

instalaciones y ha expulsado a algunos puertos más pequeños, como el de Boston, casi enteramente del tráfico marítimo regular.

En el fondo, los puertos que sirven al mismo territorio son un mismo puerto y deben acometer programas cooperativos respecto a esferas que pueden ser de beneficio para toda la comunidad que participa en el tráfico. La Asociación de Autoridades Portuarias de California va a estudiar la creación de una comisión portuaria del estado. Esto se debe a que los puertos de California pueden seguir perdiendo su participación en el mercado a favor de los puertos de Seattle y Tacoma y a los de México, y que, para evitar tales pérdidas, sus servicios deben hacerse más eficientes y más eficaces en términos de costo. Los puertos de Seattle y Tacoma concertaron recientemente un convenio que les permitirá desarrollar actividades conjuntas en esferas tales como promoción de sus servicios, previsión de la carga y utilización de un puente terrestre norteamericano. Sin embargo, dichos puertos van a seguir separados, de modo que se mantendrá una situación competitiva frente a los de Los Angeles y Long Beach. La cooperación entre puertos puede, pues, ser mutuamente ventajosa, pero debe estar estructurada de modo que se mantenga un ambiente competitivo, a fin de lograr un mayor grado de eficiencia y evitar el abuso de una posición dominante.

Los puertos situados a cada extremo de una ruta de transporte realizan actividades cooperativas a fin de aumentar los volúmenes de carga que se movilizan entre ellos y ofrecer a los transportistas y a los propietarios de la carga instalaciones portuarias, productividad y costos similares. El puerto de Miami está ofreciendo asistencia a varios puertos del Caribe como parte de su programa de "puertos amigos". Al Instituto Nacional de Puertos de Venezuela le proporciona asistencia técnica respecto a la planificación, desarrollo, gestión y funcionamiento de instalaciones portuarias, inclusive terminales de contenedores. Puerto Cabello será el primero que se beneficiará de este acuerdo, pues ahí se instalará cierto número de grúas de barco a tierra. También se ofrecerá asistencia a la autoridad portuaria de las Islas Caimanes, para mejorar las instalaciones de manipulación de carga desde y hacia los barcos (*lift-on/lift-off*).

Del mismo modo, la iniciación de servicios para el transporte de plátanos frescos desde Puerto Limón, en Costa Rica, al puerto de Wilmington en los Estados Unidos, y de carga general en el viaje de vuelta, ha dado lugar a la creación de un hermanamiento de puertos, que les permitirá formular estrategias para aumentar el tráfico entre ellos. Los puertos de Nueva York-Nueva Jersey y Río de Janeiro establecieron también un hermanamiento de puertos para facilitar el intercambio de información tecnológica y comercial, de modo que puedan intensificar el tráfico entre ellos. Asimismo, la cooperativa de trabajadores del puerto italiano de Livorno está aportando asistencia técnica al puerto de Montevideo, a fin de aumentar la eficiencia económica y operacional de éste e incrementar los volúmenes de carga que se movilizan entre ellos.

En términos generales, los requisitos para programas cooperativos entre puertos que sirven a un territorio común se satisfacen en cierto número de puertos de América Latina y el Caribe. La mayoría de los puertos centroamericanos, como los de El Salvador, Guatemala y Honduras, así como los de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta en Colombia, los de Valparaíso y San Antonio en Chile, el de Montevideo en el Uruguay y el de Buenos Aires en la Argentina, o bien sirven, o tienen el potencial para servir, a territorios comunes. Por ejemplo, los puertos brasileños de Santos y Río de Janeiro comparten un territorio y tienen establecido un sistema de información electrónica que permite la comunicación directa entre ellos y con las agencias navieras. Con la adopción de sistemas de tránsito aduanero y la creciente liberalización de los servicios de transporte terrestre entre muchos países latinoamericanos, gran número de puertos se hallarán compartiendo territorios y deberían considerar la posibilidad de programas de cooperación. Para la iniciación de tales programas es necesario que los gobiernos, los directores de puertos y todos los que proporcionan servicios en los puertos reconozcan que ya no tienen territorios exclusivos, y que están participando en una actividad altamente competitiva, no nacional sino internacional.

F. LAS TARIFAS PORTUARIAS

Los puertos dan a sus tarifas una estructura que les permita recuperar los costos de los servicios prestados, obtener fondos para inversiones de capital y percibir una utilidad razonable. Sin embargo, algunos han empezado a reducir las tarifas de la carga, disminuir el gravamen de tonelaje de los barcos y negociar con las empresas navieras programas de incentivo del volumen. Las reducciones de precio no son nuevas, y ya las utilizan los fabricantes y vendedores al por menor de las mercancías; pero lo que hay de nuevo en tales esfuerzos es que han sido emprendidos por puertos que, históricamente, ejercían dominio sobre la movilización de carga en un territorio exclusivo. Esto se debe a que los servicios de transporte terrestre eficientes y de larga distancia ofrecen a las empresas navieras un mayor control sobre la selección de puertos, y las colocan en una posición vigorosa de negociación para obtener tarifas portuarias más favorables. Los puertos, privados de territorios cautivos, han empezado a competir entre sí, y sus tarifas han pasado a ser un instrumento importante de publicidad y un medio para manipular la demanda de sus servicios.

Los puertos pueden crear incentivos para modificar las llegadas de barcos mediante una reducción de las tarifas portuarias y una prioridad en los sitios de atraque en aquellos días en hay poca demanda de servicios. Los puertos de la costa occidental de los Estados Unidos saben que la demanda principal de servicios cae en días determinados: lunes y martes para Los Angeles/Long Beach, miércoles para la bahía de San Francisco y jueves y viernes para Seattle/Tacoma. Esto corresponde a las partidas de barcos del

Lejano Oriente y la serie de sus recaladas en la costa occidental de los Estados Unidos. Los itinerarios de barcos se están haciendo tan predecibles, que los estibadores del puerto brasileño de Santos realizaron una huelga de 24 horas como protesta porque las empresas navieras evitan el empleo de fin de semana, por el cual los trabajadores reciben cinco veces el salario normal.

La utilización de las tarifas portuarias para manipular la demanda de servicios portuarios puede ocasionar no sólo una modificación de la frecuencia y días de llegada de los barcos, sino también estimular actividades de parte de las empresas navieras y producir una mayor coordinación de determinadas funciones. Por ejemplo, se podría ofrecer a las empresas navieras un descuento en las tarifas portuarias a fin de lograr información electrónica sobre entrega de carga y movimientos de buques, la coordinación de actividades de carga entre empresas navieras, las aduanas y las empresas de transporte terrestre, como también la utilización de equipo fuera de las horas punta. Por otra parte, las tarifas portuarias podrían aumentarse para la manipulación de ciertas cargas, a fin de disuadir a las empresas navieras de solicitar tales servicios. Es así como los puertos pueden manipular la demanda de sus servicios mediante una utilización juiciosa de descuentos y aumentos de las tarifas.

La mayoría de los puertos establecen sus tarifas de muelle y carga sin tener muy en cuenta la rapidez con que se carga y se descarga un buque, y se hacen muy pocos esfuerzos para imponer recargos a las personas y empresas que ejercen el mayor grado de control sobre tales operaciones. Si así se hiciera, los que utilizan las instalaciones y servicios portuarios tendrían un incentivo para mejorar la productividad de la manipulación de carga, acortar las estadías de barcos en puerto y retirar las cargas más rápidamente de los bodegas portuarias. Por ejemplo, en los puertos colombianos se vienen utilizando las mismas tarifas de servicios desde 1980, y se cobran en dólares de los Estados Unidos sobre las importaciones y en pesos sobre las exportaciones. En aquel tiempo, el tipo de cambio era de 50 pesos por dólar, lo que significa que, al tipo de cambio de 392 pesos por dólar vigente en 1989, las tarifas a las importaciones se han aumentado casi ocho veces. En cambio, la reducción de las tarifas a las exportaciones puede verse por el costo del almacenamiento, que es de 19.30 pesos por tonelada por día. En 1980, esto equivalía a 0.38 dólares por tonelada por día, pero ahora, sólo a 0.05 dólares. Siendo así, los exportadores encuentran que les resulta más barato almacenar sus mercancías en los puertos que en bodegas privadas.

Procurando controlar los costos y generar fondos para inversiones de capital, muchos gobiernos y administraciones portuarias han comenzado a reestructurar sus tarifas portuarias. El Gobierno de la Argentina ha establecido un comité coordinador multisectorial del transporte de cereales, el que ha de reducir en un 33% el elevado costo de atraque y cargue en el embarque de cereales. Por su parte, PORTOBRAS dictó el decreto número 7 700, por el cual creó la tarifa portuaria adicional, que comprende un recargo de 50% para generar fondos destinados a la construcción de

instalaciones portuarias y la adquisición de nuevo equipo. Se calcula que en 1989 esta tarifa adicional habrá generado 250 millones de dólares, fondos que se van a utilizar en los 14 puertos principales del país. El comercio brasileño estimaba que, en ese año, la tarifa adicional haría bajar las exportaciones en 4 000 millones de dólares. El asunto se resolvió en marzo de 1990, cuando el nuevo Presidente del Brasil, entre otras medidas económicas adoptadas, eliminó para fines del año la tarifa adicional.

Actualmente los puertos se ven ante dos tipos de competencia: la de otros puertos que sirven al mismo territorio, y la derivada de la que encuentran los productos de los embarcadores y consignatarios que utilizan sus instalaciones. Unas tarifas portuarias bien estructuradas deben reflejar no sólo ambos aspectos de este ambiente competitivo más amplio, sino también los costos reales de proporcionar servicios y la necesidad de futuras inversiones de capital. A fin de evitar el empleo de subvenciones estatales en esta situación, los que proporcionan servicios en los puertos deben hacer todo lo posible para controlar sus costos. Este esfuerzo podría vigorizarse mediante un sistema que exija la transparencia de sus actividades y asegure una distribución equitativa de las cargas y beneficios que resulten de los cambios hechos para aumentar la productividad y rebajar los costos. El costo más considerable es probablemente el de la mano de obra, y los gobiernos deben unirse a los representantes laborales, así como a los exportadores, importadores y transportistas, a fin de crear un ambiente competitivo, en que los servicios sean productivos y eficaces en términos de costo. Esto podría significar que a los puertos se les permitiría buscar economías de escala adicionales mediante la cooperación con otros puertos, y que el sector privado podría participar en la construcción y funcionamiento de instalaciones modernas de manipulación de carga.

G. EL TRANSPORTE AEREO Y AEREO-MARITIMO

Los servicios de transporte aéreo y aéreo-marítimo influyen de dos maneras en la demanda de servicios portuarios: en primer lugar, los servicios de carga aérea eliminan completamente la necesidad de puertos; y, en segundo lugar, el servicio de carga aéreo-marítima elimina la necesidad de servicios portuarios en el lugar de destino, pero requiere un puerto en el lugar donde las mercancías se transbordan de los barcos a los aviones. Los servicios de carga totalmente aéreo se parecen algo a los de transporte marítimo a granel, en que no tratan de establecer un servicio de itinerario regular, sino más bien de obtener un uso remunerativo de cada movimiento de su equipo de transporte. Por ejemplo, Airborne Express inició y terminó un servicio entre Wilmington (Estados Unidos) y Toluca (México) dentro de un período de tres meses a comienzos de 1989, debido a la falta de suficiente carga de retorno en México para que la operación fuera rentable.

La industria de carga aérea atrae no sólo los artículos de alto valor, los bienes perecederos y los envíos urgentes, sino también prendas de vestir,

piezas para vehículos, equipo electrónico y muchas otras mercancías, aun cuando se estima que su costo es tres veces superior al del transporte marítimo. Las ventajas del transporte aéreo son evidentes, puesto que un envío por carga aérea puede ser entregado en dos días, en vez de tres semanas, y las cartas de crédito se aceptan y los pagos se hacen con mucha mayor rapidez. Los servicios de carga aérea permiten a los embarcadores y consignatarios mantener sus existencias lo más bajo posible, y hacer que sus mercancías lleguen en cantidades más pequeñas con mayor frecuencia. El costo del capital de trabajo inmovilizado en el mayor volumen de mercancías en tránsito cuando se utiliza el transporte marítimo, puede igualar o superar la tarifa más elevada del transporte aéreo. Por ejemplo, cuando una huelga de trabajadores portuarios cerró el puerto neozelandés de Chalmers, los exportadores de nectarinas fletaron un avión Antonov 124 de Aeroflot y transportaron 100 toneladas de fruta a Sydney (Australia) a un costo que sólo era superior en 0.08 dólares por kg a la tarifa marítima entre los dos puertos.

En 1987, el 24.4% de las exportaciones del Caribe a los Estados Unidos se transportaban por vía aérea, en comparación con 22.2% tres años antes. Si se eliminan el petróleo y el azúcar, la cifra de 1987 se aumentaría a aproximadamente el 36%. La gran demanda de servicios de carga aérea en el Caribe es una reacción a los elevados costos portuarios y problemas laborales, como también a la disponibilidad de considerable espacio para carga en los frecuentes vuelos de turismo entre esa subregión y los Estados Unidos. Durante el mismo período, el 14.1% de las exportaciones centroamericanas se enviaron a los Estados Unidos por vía aérea, así como el 9.5% de las de los países pertenecientes a la Asociación Latinoamericana de Integración. Como ejemplo del crecimiento de la carga aérea en lo que respecta a un país, el mercado brasileño de carga aérea de exportación llegó a 120 millones de dólares en 1987. En el comercio entre el Brasil y el Japón, un despachador brasileño de carga aérea alcanzó un crecimiento de 30% en el período 1986-1987, incrementando sus ingresos de 11.9 a 15.5 millones de dólares. La línea aérea brasileña VARIG aumentó su capacidad de servicio de carga a los Estados Unidos en 200 toneladas por semana, a fin de satisfacer la demanda de piezas de automóviles, calzado, textiles y maquinaria del Brasil en aquel país.

La utilización de Dubai, en los Emiratos Arabes Unidos, y Singapur como centros de transbordo aéreo-marítimo se inició a comienzos del decenio de 1980, como reacción a la partida usual de los aviones destinados a Europa llevando sus espacios de carga vacíos. Esos centros acortan los tiempos de transporte para todos los movimientos marítimos y reducen la tarifa de carga totalmente aérea, puesto que parte del viaje se hace por barco. En Singapur se comprueba que sus tiempos de viaje aéreo-marítimos son de ocho a nueve días para los movimientos de Taiwán a Europa del norte, en vez de los 26 días que se estiman por mar, y ha experimentado un crecimiento de 3 800 toneladas en 1986 a 6 600 toneladas en 1988. Por otra parte, los tiempos de viaje combinados aéreo-marítimos de mercancías de

Taiwán a Europa del norte vía Dubai suelen ser de 16 a 17 días. Las cantidades de carga aéreo-marítima movilizadas en Dubai han aumentado de 1 500 toneladas en 1983 a 8 432 toneladas en 1986 y 16 265 toneladas en 1987. En consecuencia, los transportadores de carga aérea han empezado a subir sus tarifas. Por ejemplo, la tarifa por kg aumentó de 0.82 dólares por tonelada en 1987 a 1.09 dólares en 1988, y esto redujo la tasa de crecimiento a 3.5% para un total de 16 880 toneladas durante 1988.

Las rutas aéreo-marítimas más comunes de Asia a Europa son por barco hasta la costa occidental de los Estados Unidos, de donde la carga se lleva por vía aérea a Europa, o bien por barco al Golfo Pérsico, y de ahí por vía aérea a Europa. Este tráfico ha crecido de aproximadamente 56 400 toneladas en 1986 a 95 000 en 1987 y 133 000 en 1988. Los despachadores de carga alemanes han comprobado que tales servicios reducen los tiempos de viaje marítimos en 75% y los costos del transporte aéreo en 50%. A fin de participar en el creciente tráfico aéreo-marítimo entre el Lejano Oriente y Europa, la empresa naviera Nippon Yusen Kaisha (NYK) inició recientemente un servicio en que todo el tráfico se hace pasar por Dubai. La Asociación Nacional de Prendas de Vestir y Textiles de Seattle (Estados Unidos) hace saber que algunos de sus miembros ahora están enviando mercancías por vía aérea de Bangladesh, India y Pakistán a puertos tales como Hong Kong, donde la carga se traslada a barcos regulares para su transporte a la costa occidental de los Estados Unidos. Esta velocidad es fundamental para la ropa de mujer, que tiene una vida de venta de sólo 21 días antes de sufrir la primera rebaja de precio.

Para muchos países de América Latina y el Caribe, las rutas aéreo-marítimas pueden suponer también una operación de transporte terrestre de larga distancia. Cierta número de transportistas por carretera han establecido amplios servicios de alimentación para las líneas aéreas que movilizan carga hacia y desde países de América Latina y el Caribe. Utilizando flotas de camiones de itinerario fijo, movilizan cargas en no más de 72 horas de puertos de la costa occidental de los Estados Unidos a Miami, donde la mercancía se carga en aviones para su transporte al país de destino. Los fabricantes de Asia y el Lejano Oriente que hacen montar sus productos en países de América Latina y el Caribe están utilizando cada vez más estos sistemas intermodales. Por ejemplo, la demanda de servicios de transporte marítimo-terrestre-aéreo por parte de una empresa de camiones tuvo el efecto de que durante el mes de octubre de 1989 se transportaron 875 toneladas de carga.

Un número creciente de despachadores de carga ofrecen servicios de transporte marítimo a puertos de los Estados Unidos y transporte aéreo a destinos de América Latina y el Caribe, a fin de evitar los elevados costos de puertos y transporte terrestre. Por ejemplo, Curazao se ha convertido en centro de transbordo para cargas destinadas a Bolivia. Las tarifas de camiones de Bolivia a puertos chilenos y peruanos puede elevarse hasta 2 500 dólares por TEU. Curazao ofrece el transporte aéreo de mercancías

directamente del nuevo aeropuerto boliviano de Santa Cruz a Curazao, y de ahí por barco a Europa o los Estados Unidos. El transporte marítimo de mercancías en contenedores de Francia a Miami y de ahí por vía aérea a Bogotá tiene un costo estimado inferior en 20% al que sería si se utilizara totalmente transporte marítimo y terrestre. Airborne Freight Corporation de los Estados Unidos y Giant Cargo del Brasil empezaron a trasladar pesados embarques de carga del Japón al Brasil en menos de diez días, mediante transporte por barco del Japón a Los Angeles y de ahí por vía aérea a São Paulo.

Los puertos no son más que un eslabón en la cadena de distribución intermodal, pero pueden actuar como catalizadores cuando se están adoptando las decisiones respecto a rutas de la carga. Por ejemplo, el puerto de Seattle y el aeropuerto de Seattle-Tacoma establecieron en 1983 un programa aéreo-marítimo para cargas entre el Lejano Oriente y Europa. El total de tonelaje de carga en el aeropuerto ha crecido en 30% durante los últimos tres años, de 210 192 toneladas en 1985 a 277 200 en 1988. El puerto ha quedado tan absorbido en las operaciones de carga aéreo-marítima, que recientemente adquirió un elevador de carga para aviones que tiene una capacidad de 60 000 libras y lo colocó en el aeropuerto a disposición de cualquier línea aérea de carga. La demanda de este servicio ha crecido más allá del espacio de carga disponible en los aviones con destino a Europa, y ha hecho que un volumen suficiente de carga como para llenar seis o siete aviones de carga cada semana se movilice por camiones a Vancouver, en el Canadá, y a Chicago y Washington, para tomar los vuelos a Europa.

En suma, muy poco es lo que puede hacerse para aumentar las velocidades de barcos, trenes y camiones a fin de poder competir más eficazmente con el transporte aéreo, pero puede hacerse mucho para incrementar la eficiencia y productividad de los puertos y eliminar el tiempo que las cargas tienen que perder esperando el paso por la aduana o la solución de conflictos laborales. Esta reducción de tiempo es de especial importancia si se piensa que en las operaciones aéreo-marítimas se pierden aproximadamente dos días de tiempo por la necesidad de sacar las mercancías de los contenedores marítimos y colocarlas en los contenedores que utilizan los aviones. El motivo de este cambio en las unidades de agrupación de la carga es que las líneas aéreas utilizan muy poco los contenedores de carga aérea de 20 pies conformes a las normas de la Organización Internacional de Normalización (OIN), ya que éstos pesan más que sus propias unidades y no utilizan bien el espacio disponible para carga. Sin embargo, si se usaran las unidades de carga aérea de la OIN, se podría moverlas con rapidez entre los medios de transporte y evitar las demoras provocadas por el cambio de las cargas de un contenedor a otro.

Capítulo 5

INFRAESTRUCTURA FISICA

Los puertos, casi sin excepción, han solido equiparar las características de sus instalaciones con beneficios para las empresas de transporte, los despachadores y los consignatarios. Esto se ha debido históricamente sobre todo al dominio ejercido por los puertos con respecto a sus respectivos territorios hacia el interior. Los barcos tenían que recalar en un puerto para tener acceso a ese territorio, lo cual sigue siendo cierto para muchos de los tráficos a granel, pero los contenedores han modificado este imperativo para las empresas navieras de servicio regular. En este tráfico, ahora son los contenedores y no los barcos los que andan persiguiendo las cargas. Esto significa que los territorios ya no son dominio exclusivo de un puerto determinado, y que los buques regulares pueden seleccionar un puerto de escala para mejorar el servicio a los clientes y su propia eficiencia general. Otro motivo es que la mano de obra portuaria sigue siendo una fuente de problemas que ocupan demasiado tiempo de la gestión, por lo cual se hace razonable el costo de los sistemas de gran concentración de capital. Muchos directores de puertos consideran estos sistemas como un medio para reducir los costos de la fuerza de trabajo portuario, profesionalizar las faenas portuarias y mejorar las relaciones laborales.

Los ingenieros consultores y los fabricantes de equipo portuario suelen reforzar estas reflexiones históricas recomendando que las tecnologías portuarias modernas son la manera mejor y menos costosa de aumentar la productividad. Esto parecería estar en contradicción con la idea de los economistas de que el capital y la mano de obra son intercambiables, o sea, que para un puerto debiera ser igualmente satisfactorio tener sistemas de carga y descarga de barcos y manipulación del cargamento con predominio de capital o de mano de obra, y que la elección entre ellos se hace a base del costo relativo. En la realidad, sin embargo, tales sistemas rara vez son intercambiables, y las presiones de la competencia determinan qué tecnología de gran concentración de capital debe utilizarse. De las muchas presiones que influyen en la selección, algunas de las más importantes tienen que ver con las exigencias de: acceso de los barcos; terminales especializados;

sistemas de manipulación de carga; agrupamiento de la carga; transporte terrestre; y computadoras y sistemas de comunicación.

A. ACCESO DE LOS BARCOS

Durante siglos, las infraestructuras físicas de los puertos ejercían una influencia dominante sobre los tamaños de los barcos. Todavía en 1859, el *Great Eastern* de 692 pies (210.9 metros) de eslora era enormemente más grande que cualquier buque construido antes del siglo XX, pero no tuvo éxito por la carencia de propulsión, de puertos y de corrientes comerciales proporcionados a su capacidad. Sin embargo, en los primeros años del siglo XX la infraestructura física de los puertos ya no podía detener el crecimiento de los barcos, y la situación se invirtió, o sea, que los tamaños de éstos empezaron a ejercer una influencia dominante sobre las infraestructuras físicas de aquéllos. La reacción de los puertos a los aumentos continuos de tamaño de los barcos creó problemas complejos, lo cual puede verse por las posiciones divergentes adoptadas en el período 1898-1923 por los miembros de la Asociación Internacional Permanente de los Congresos de Navegación (PIANC). En esa época, un grupo de ésta trató de limitar las dimensiones de los buques a 275 metros de eslora, 32 metros de manga y 9.5 metros de calado, mientras que otro creía que tales límites eran innecesarios.

En la actualidad, las infraestructuras físicas de los puertos deben construirse de modo de propiciar no sólo el fácil acceso a las empresas de transporte tanto marítimo como terrestre, sino también la recepción, despacho y manipulación de la carga en forma eficaz en términos de costo. En cuanto al acceso de los barcos, los puertos deben tener en cuenta constantemente sus cambiantes dimensiones. Desde mediados del decenio de 1950 hasta la primera crisis petrolera de octubre-diciembre de 1973, el tamaño de los buques tanques aumentó enormemente, en especial el de los transportadores de petróleo crudo. Por ejemplo, el buque tanque T-2 de 16 765 toneladas de peso muerto construido en los Estados Unidos durante la segunda guerra mundial parece sumamente pequeño comparado con el más grande de los actuales, el *Seawise Giant*, de 564 739 toneladas de peso muerto y un calado, a plena carga, de unos 28 metros. Los buques de carga a granel también han crecido de tamaño, hasta alcanzar unas 300 000 toneladas de peso muerto. Al introducirse los contenedores en 1956, las empresas navieras empezaron a aprovechar las economías de escala. Desde el primer buque para contenedores, un buque T-2 transformado, con espacio para 58 contenedores, tales buques han crecido rápidamente de tamaño hasta alcanzar 61 000 toneladas de peso muerto con unos 4 000 TEU, y se prevén nuevos aumentos a 6 000 o 7 000 TEU.

Para los puertos, los barcos más grandes se traducen en exigencias de muchos cambios de infraestructura. En primer lugar, para seguir siendo competitivos, los puertos deben dragar los canales de acceso y los sitios de atraque, y ampliar las instalaciones existentes o construir otras nuevas. Por

ejemplo, el puerto de Freeport (Texas) no pudo competir con los de Houston y Galveston, que están en la misma bahía, hasta que su canal de acceso fue dragado a 45 pies y una nueva carretera hacia el lado sur de Houston redujo el tiempo de transporte terrestre de dos horas a una. Poco después, el puerto de Houston completó un proyecto, que recibió la aprobación de los votantes, para financiar el dragado de su canal de entrada de 40 a 45 pies. En segundo lugar, los barcos más grandes han aumentado considerablemente los costos operacionales diarios, y las empresas navieras prefieren evitar los puertos que se hallan a muchas horas de navegación del mar abierto. A este respecto, el puerto de Amberes ha construido instalaciones fuera de su sistema de esclusas, para que las empresas navieras eviten no sólo siete horas de tiempo de entrada, sino también el pago, entre otros desembolsos, de impuestos de esclusa y honorarios de prácticos.

En América Latina y el Caribe, el problema del calado en los puertos es aún más apremiante debido a la falta de equipo y de presupuesto para dragado, ante la rapidez con que están entrando en servicio barcos más grandes. En el Caribe, el puerto dominicano de Río Haina se está dragando ahora por primera vez en cinco años. En Jamaica, se están dragando la bahía y la zona de atraque del puerto de Bustamante para llegar de 39 a 42 pies, a fin de recibir barcos de mayor calado. En el estuario del Río de la Plata, los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay depositan anualmente 90 millones de metros cúbicos de sedimentos en el puerto de Buenos Aires y sus canales de acceso. Aunque los puertos y canales de acceso argentinos son dragados frecuentemente a un costo anual estimado de 120 millones de dólares, una combinación de insuficiente profundidad de agua para barcos más grandes y convenios laborales restrictivos hace que los barcos empiecen a cargar cereales en puertos fluviales como Rosario y completen tales operaciones o bien en un fondeadero al sur de Montevideo o en el puerto de Bahía Blanca. Este último, por su parte, y su canal de acceso acumulan sedimentación a razón de un pie por mes. Actualmente, el puerto y su canal de acceso de 96 km están siendo dragados a una profundidad de 45 pies por la Unión Soviética, que ha subcontratado parte del trabajo a una empresa de los Países Bajos. Se ha estimado que cada pie de profundidad equivale para un buque cerealero a 1 500 toneladas de carga.

Este problema no afecta únicamente a los puertos mencionados, sino que puede encontrarse en los de muchos otros países de América Latina y el Caribe. El puerto colombiano de Buenaventura movilizaba en 1989 el 58.2% del comercio internacional del país, pero el embancamiento del puerto por los sedimentos de los ríos Dagua y Reposo limita la profundidad máxima de agua a 32 pies. Otro puerto colombiano, el de Barranquilla, tiene un grave problema de embancamiento debido a los sedimentos que deposita el río Magdalena. La empresa Petróleos de Venezuela trata de lograr una profundidad suficiente para cargar buques tanques de hasta 500 000 toneladas de peso muerto, por lo cual va a construir un nuevo terminal. En el Brasil, la Compañía Siderúrgica Paulista (COSIPA) ha empezado hace poco

a dragar el canal de acceso de cinco km a su terminal siderúrgico situado cerca del puerto de Santos. La profundidad normal del canal es de 12 metros, pero el embancamiento constante es una amenaza a la seguridad de navegación de los barcos más grandes que llegan al terminal. El director de transporte de COSIPA estima que el dragado permitirá que participen en el tráfico barcos de carga a granel más grandes y, gracias a las mayores economías de escala, debería producir un ahorro de 0.50 a 1.00 dólares por tonelada en las tarifas de carga.

Otro motivo de preocupación para muchos puertos es el efecto ambiental del dragado. En Estados Unidos, los costos de dragado del puerto de Oakland son de importancia secundaria frente a las restricciones ambientales para la deposición de los materiales extraídos. Debido a la falta de dragado desde 1972, los buques están limitados a una profundidad máxima de 35 pies. La compañía American President Line limita a los períodos de alta marea la entrada y salida de sus barcos de contenedores más anchos que los de tipo PANAMAX. El puerto ha tratado sin éxito de obtener permiso para vaciar los materiales dragados en la bahía de San Francisco, y después en el océano. Se había dado permiso para usar los materiales de dragado a fin de fortalecer las escolleras en el delta fluvial de California, pero después se retiró habida cuenta de los riesgos para la calidad del agua potable. Obstáculos semejantes en otros puertos del país han inducido a la Asociación Norteamericana de Autoridades Portuarias a pedir al Gobierno de los Estados Unidos que designe y construya depósitos donde poder dejar los materiales de dragado hasta bien entrado el siglo XXI.

Los convenios de fletamento permiten hacer entrar buques más grandes en un recorrido en cuestión de semanas, pero, en las circunstancias más propicias, los puertos necesitan de 10 a 20 años, y a veces más, para planificar, financiar y construir instalaciones que puedan atender a tales barcos. Por ejemplo, el proyecto argentino para dragar en tres años el puerto de Bahía Blanca y su canal de entrada ha sido evaluado en cuatro estudios de viabilidad, el primero de los cuales se realizó en 1964, pero el dragado comenzó en 1988. El período de 24 años desde que el proyecto de Bahía Blanca se concibió hasta que empezó el dragado podría parecer largo, pero el Cuerpo de Ingenieros Civiles de los Estados Unidos, que realiza los proyectos de infraestructura portuaria en ese país, requiere 20 años por término medio. Siendo, pues, tan prolongados los períodos necesarios para reaccionar a los cambios en las dimensiones de los barcos, los puertos han de ser especialmente receptivos a las modificaciones, acontecimientos, circunstancias y tendencias de la arquitectura naval, a fin de poder adelantarse y reaccionar a ellos de manera oportuna y apropiada.

B. TERMINALES ESPECIALIZADOS

No hubo terminales especializados hasta que los barcos empezaron a transportar grandes volúmenes de carga homogénea. A partir de la

construcción del primer buque tanque en 1886, que inició el transporte de petróleo suelto, es posible observar la repercusión de los volúmenes crecientes de tales cargas sobre los terminales portuarios. Antes de la construcción de ese petrolero, todas las cargas se transportaban en buques de itinerario fijo y se manipulaban en terminales de finalidad general. Cuando el petróleo, otros productos homogéneos y productos uniformes tales como automóviles, tuberías, rollos de papel y madera, alcanzaron un volumen apropiado, se les empezó a transportar en buques especializados, haciéndose evidente la necesidad de terminales igualmente especializados. El concepto de carga uniforme se hizo extensivo a las cargas generales a fines del decenio de 1950 con la aparición de los contenedores marítimos, y desde entonces en muchos puertos se han construido terminales especializados para facilitar su manipulación.

Cada producto tiene características que determinan qué sistemas de manipulación de carga, disposiciones de almacenamiento y terminales son los más apropiados. Dada la creciente preocupación por la calidad del aire, por ejemplo, los compradores de carbón han incrementado su demanda de mezclas de diferentes grados. Esto se traduce en la necesidad de contar con amplios espacios para apilar separadamente los diversos tipos. Además, la mayoría de los compradores de carbón lo utilizan como un insumo fundamental de sus actividades productivas, como fabricación de acero y generación de energía eléctrica, por lo cual les sería muy costoso detener tales procesos. Por consiguiente, los compradores de carbón entran en contratos a largo plazo para asegurarse un suministro ininterrumpido. El precio es un factor de importancia en las negociaciones de tales contratos, pero no tan importante como la garantía de abastecimiento continuo. A fin de que no surjan obstáculos que pudieran interrumpir las entregas previstas, en los contratos se incluyen cláusulas para la reparación y mantenimiento de los sistemas de transporte terrestre, dragado de puertos, horas de trabajo y muchos otros aspectos.

Pueden construirse terminales especializados para casi cualquier carga, pero hay gran número de requisitos que satisfacer. Por ejemplo, un país de América Latina se propone construir un terminal para la exportación de carbón a granel, aun cuando su profundidad de agua no permitirá el acceso de buques de tipo PANAMAX; los buques deberán tener sus propios sistemas de manipulación de la carga, y el carbón deberá traerse al puerto en camiones. Los terminales especializados requieren grandes inversiones, así como volúmenes de carga grandes y frecuentes, suficiente profundidad de agua, sistemas de manipulación de carga de gran capacidad y servicios de transporte terrestre de bajo costo; y por lo general se construyen a cada extremo de una ruta. Por ejemplo, en los Estados Unidos la empresa Savannah Electric and Power Company importó recientemente de Colombia 23 000 toneladas de carbón de bajo contenido de azufre, y ha solicitado autorización para construir en su planta del río Savannah un terminal especializado para la recepción del carbón.

A veces se emplean buques y gabarras como centros de transbordo flotantes con el fin de evitar el gasto de construir un terminal especializado en tierra. Por ejemplo, se utilizan barcos de autodescarga para transportar carbón de los Grandes Lagos a un amarradero en aguas profundas situado fuera del sistema del St. Lawrence Seaway, de donde se traslada el producto a barcos graneleros más grandes. Este arreglo funciona debido a los tamaños limitados de buques que pueden pasar por las esclusas del Seaway para llegar a los Grandes Lagos, pero su efecto sobre la competitividad del carbón y otros productos transbordados debería determinarse comparando los precios de éstos en los mercados internacionales con los de los productores que no utilizan el transbordo. La manipulación múltiple de los productos en una situación de transbordo ocasiona un aumento de costos, porque exige terminales especializados para cargar a un costo razonable los buques de autodescarga, así como puntos de transbordo donde trasladar el producto a buques más grandes. Una variación de este arreglo sería una operación de transbordo de gabarra a barco. Las gabarras tienen un costo operacional mucho más bajo que los buques de autodescarga, y a menudo se cargan en un gran número de terminales pequeños. Los productos suelen trasladarse de las gabarras a los grandes buques de carga a granel por medio de una grúa montada en una gabarra.

El empleo de contenedores marítimos de tipo uniforme para agrupar la carga ofrece a los puertos la posibilidad de construir terminales especializados o de transformar muelles de carga general. Sin embargo, esta transformación es una empresa de vastas proporciones que requiere trabajos de dragado así como la construcción de amplias bases sólidas para resistir la concentración de peso de los contenedores y su equipo de manipulación. Estos terminales facilitan la carga y descarga rápidas de los buques, y exigen acceso fácil para las operaciones de transporte terrestre con miras a la recepción, despacho y manipulación de las cargas a un costo razonable. A este respecto, muchos puertos han empezado a construir patios ferroviarios tanto dentro como fuera del puerto. Los patios dentro del puerto tienen la ventaja de eliminar los costos de traslado entre los buques y los trenes, mientras que los patios fuera del puerto permiten que las cargas nacionales, que se llevan en los mismos trenes que las importaciones y las exportaciones, eviten los puertos en su viaje a su destino final.

La construcción y funcionamiento de terminales portuarios especializados ha pasado por dos etapas: la de las cargas y la de los medios de transporte. Se empezaron a construir a fines del decenio de 1880 para el petróleo, y posteriormente se han utilizado para muchas otras cargas. Sin embargo, más tarde los puertos empezaron a considerar las necesidades de los medios de transporte, tanto marítimo como terrestre, y a modificar sus instalaciones a fin de facilitar su llegada y su partida. Los aspectos de carga y *medios de transporte de los terminales especializados son tan importantes* que, junto con factores tales como ubicación geográfica, productividad y

costos, contribuyen en mucho a determinar cuáles puertos atraerán cargas y tendrán operaciones rentables.

C. SISTEMAS DE MANIPULACION DE CARGA

La tendencia principal en el equipo de manipulación de carga ha sido pasar de unidades pequeñas a otras más grandes, y después a sistemas continuos desde el barco al almacenamiento. Esto puede observarse en la carga y descarga de cereales, en que la evolución ha sido del saco por separado a los sacos agrupados en eslingas y paletas y, por último, a los sistemas de manipulación continua. Para que se justifiquen las considerables inversiones en tales sistemas, las cargas deben ser uniformes y presentarse en volúmenes suficientemente grandes y frecuentes. Durante muchos años, los sistemas de manipulación continua se han venido utilizando para productos que fluyen libremente, como el petróleo, los minerales y los cereales. Sin embargo, cuando los volúmenes de productos sueltos secos son pequeños, poco frecuentes o varían mucho en sus características físicas, los que no se prestan a los sistemas de manipulación continua, los puertos emplean a menudo sistemas de manipulación por grandes unidades, tales como grúas capaces de movilizar de cinco a 40 toneladas en cada movimiento.

Los sistemas de manipulación continua de carga a granel se han perfeccionado con los años. Por ejemplo, en Tubarão (Brasil) el mineral de hierro se carga a razón de 20 000 toneladas por hora y se descarga en Rotterdam con un sistema de cuchara a razón de más de 5 000 toneladas por hora. Sin embargo, muchos países de América Latina y el Caribe siguen utilizando sistemas de manipulación de carga que son mucho más lentos. Por ejemplo, los terminales de cereales del sector público en la Argentina cargan a un ritmo medio de 8 000 a 10 000 toneladas por día, necesitando más de seis días para cargar un buque de tipo PANAMAX, mientras que los de los Estados Unidos en el Golfo de México carga el mismo buque en un día y medio. Los terminales de cereales privados en la Argentina duplican con creces el ritmo de carga de los del sector público y entre 1981 y 1987 han capturado 61.4% del mercado. Debido a estos ritmos de carga, así como a la necesidad de completar la carga en otro puerto, los costos de fletamento de buques para el transporte de cereales argentinos a Europa del Norte son casi tres veces más altos que los de puertos en los Estados Unidos en el Golfo de México, aun cuando la distancia sólo es mayor en 1 300 millas náuticas. Para la Argentina, el costo anual de tales ineficiencias se estimaba en 1985 en 500 millones de dólares.

Los sistemas continuos se han hecho extensivos sólo hace poco a la manipulación de unidades uniformes de carga, tales como cajas y paletas de fruta, pero su utilización con unidades más grandes ha de llegar sin lugar a dudas. Todavía no hay sistemas de manipulación continua de contenedores, pero el sistema de "ratonera" de la compañía Matson, que elimina la separación entre el buque y las grúas pórtico de la zona de almacenamiento,

año 1980, los transportistas por carretera comprobaron que sus pequeños compartimientos de carga los colocaban en desventaja competitiva con los ferrocarriles. Atendiendo sus peticiones, el Gobierno de los Estados Unidos adoptó en 1982 la Ley de Asistencia al Transporte de Superficie, en virtud de la cual se aumentaron las dimensiones máximas del transporte en su sistema nacional de carreteras interestatales de 181 000 millas hasta un largo de remolque de 14.63 metros, o dos remolques de 8.53 metros cada uno, con un ancho de 2.6 metros. Dicha ley permitió también a los 27 estados que anteriormente habían autorizado remolques de hasta 16.15 metros de largo para que los siguieran usando, y posteriormente se ha permitido su uso a otros tres estados.

En 1983, American President Lines empezó a experimentar con contenedores marítimos diferentes de los de la OIN en su sistema de transporte intermodal entre Asia y los Estados Unidos. Las dimensiones ensayadas fueron de 13.7 y 16 metros de largo, 2.9 metros de alto y 2.7 y 2.8 metros de ancho, respectivamente. Un número creciente de empresas navieras están adaptando sus buques para utilizar contenedores diferentes de los de la OIN, pero el número de tales contenedores es pequeño en comparación con los casi cuatro millones que se ajustan a las dimensiones de la OIN. Por ejemplo, en 1987 había sólo unos 11 858 de los de 13.7, 14.63 y 17.7 metros, y hasta fines de 1989 su número había crecido a unos 38 092. Las 11 principales empresas de arrendamiento de contenedores aumentaron sus existencias de los de 13.7 y 16 metros a unas 10 200 unidades en 1989. Es objeto de conjeturas si los contenedores de 14.63 y 17.7 metros, todos los cuales tienen 2.8 metros de ancho y 2.7 metros de alto, se utilizarán en los servicios transatlánticos, pero American President Lines los emplea en el 50% de sus servicios nacionales apilados de a dos y en sus servicios internacionales entre Detroit y Hermosillo (México).

El empleo de contenedores diferentes de los de la OIN no se halla limitado a los Estados Unidos. Muchas empresas navieras europeas de servicios cortos, tales como Containerlink Limited y Bell Line, transportan europaletas de 2.5 metros de ancho y de diversos tipos y contenedores terrestres europeos, o cajas intercambiables, que suelen ser de 7.15 x 2.5 metros, de construcción liviana, que por lo general no pueden apilarse y tienen puntos de levantamiento sólo en las esquinas del fondo. El Comité Europeo de Normalización ha publicado normas para cajas intercambiables de tipo "C" de 7.45 y 7.82 metros de largo, además de la difundida unidad de 7.15 metros. En el Reino Unido, Railfreight Distribution tiene 575 contenedores diferentes de los de la OIN, de 12.2 por 2.5 metros. Estas unidades de gran anchura son el sistema intermodal de más rápido crecimiento en Europa, pues ya se lleva de esta manera el 30% de las cargas terrestres, puesto que permiten la colocación de 24 paletas de 1 x 1.2 metros, o de 30 de 1.2 x 0.8 metros, en el fondo de una unidad de 13.3 metros. En cambio, los contenedores de 13.3 metros conformes a la OIN podrían recibir sólo 21 y 24 de tales paletas, respectivamente.

Reconociendo la tendencia creciente hacia la utilización de contenedores más grandes, que pueden llevar cargas de baja densidad y elevado volumen, el Comité Técnico 104 de la OIN empezó a estudiar dimensiones normales para una nueva serie de contenedores. En la sesión plenaria del Comité celebrada en junio de 1987 se aceptó el informe de una comisión especial, en que se proponía una nueva serie de contenedores. De conformidad con ese informe, así como con los de las reuniones de su Grupo de Trabajo 4, las nuevas normas deberían: aprovechar plenamente los límites de anchura de carretera de 2.59 metros; permitir una altura de hasta 2.9 metros; aumentar la longitud de una entre 14.63 y 14.94 metros, con una longitud de semi módulo de 7.442 metros; y ser compatibles con el equipo de manipulación de carga Serie I de la OIN. El Grupo de Trabajo 4 se reunió en febrero de 1989 en las oficinas de APL en Oakland y llegó a un acuerdo general, aunque no unánime, sobre las dimensiones siguientes: 2.6 metros de ancho y 2.9 metros de alto, con longitudes de 14.805, 7.365 y 12.192 metros.

En la sesión plenaria de junio de 1989 del Comité Técnico 104 de la OIN se aprobó la altura de 9 pies 6 pulgadas para los contenedores de 30 y 40 pies, pero no se aprobó un proyecto de recomendación sobre nuevas dimensiones de contenedores. Hubo consenso general en que las dimensiones de una nueva serie de contenedores debían establecerse de adentro hacia afuera, o sea, que el Comité empezaría por determinar los tamaños uniformes de los envases, tales como paletas y cajas, y después las dimensiones de los contenedores que permitirían transportarlos. Se estimó que la repercusión global de este esfuerzo debía estar sujeta a una evaluación no sólo técnica sino que también económica. La OIN efectuará la evaluación técnica y, en su resolución de sesión plenaria 172, pidió que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y sus órganos subordinados, tales como las comisiones económicas regionales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y todas las organizaciones no gubernamentales pertinentes participasen en una evaluación económica de la necesidad de una nueva serie de contenedores.

En noviembre de 1989, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa efectuó en Ginebra un seminario sobre la repercusión de las crecientes dimensiones de los contenedores sobre las operaciones de transporte intermodal. Este seminario tenía por objeto examinar todos los aspectos que incluye la evolución reciente de las dimensiones de los contenedores y evaluar las consecuencias de esto para la organización de operaciones de transporte intermodal. En las discusiones respecto a una estrategia a largo plazo sobre dimensiones máximas, habida cuenta de los reglamentos sobre transporte terrestre, los participantes opinaron que habría que tener presente las considerables inversiones ya hechas en equipo e infraestructura, así como las nuevas necesidades del tráfico y los adelantos tecnológicos.

Con respecto a las dimensiones, en el informe final de la reunión se indicó que debían seguir un sistema modular, de modo que el módulo básico

unidad de 48 pies, no conforme con las medidas de la OIN, un tren de 20 vagones llevaría aproximadamente 490 TEU. Para su transporte, los contenedores se afirman mediante salientes a cada extremo de las plataformas, o con conectores entre los dispositivos esquineros de los contenedores de la primera fila y los apilados sobre ellos.

La articulación reduce hasta en 85% los deslizamientos hacia atrás y hacia adelante y elimina el movimiento lateral, en comparación con los vagones ferroviarios corrientes. Los vagones articulados son un 42% más eficaces en términos de costo que las operaciones de contenedores sobre carros planos. Un vagón ferroviario normal pesa aproximadamente 31.9 toneladas mientras que un vagón de cinco plataformas articuladas para contenedores en dos niveles pesa sólo 14.6 toneladas, o sea, un 54.2% menos. Esto se debe a que este vagón tiene un 80% menos de acoplamientos y un 40% menos de ruedas y frenos que los carros planos equivalentes. El movimiento por rieles de una operación de dos niveles puede costar a un ferrocarril no más de 0.50 a 0.55 dólares por milla, y, agregados los costos de terminal y acarreo, puede transportar un contenedor por menos de 0.80 dólares por milla. En cambio, el costo en camiones es de 0.85 a 0.90 dólares por milla. La utilización de los vagones para contenedores apilados de a dos ha aumentado de un 3% del tráfico intermodal movilizad por los ferrocarriles en los Estados Unidos en 1983, a casi el 50% en 1988.

La eficacia en términos de costo de estos trenes ha tenido una enorme repercusión en los puertos. A principios del siglo, muchos puertos tenían vías férreas que llegaban hasta sus muelles, pero más adelante fueron retiradas. Ese retiro reflejaba la evolución desde el transporte ferroviario al de carretera, así como la flexibilidad, bajo costo y eficiencia de este último. Ahora, sin embargo, muchos puertos están instalando líneas férreas en sus muelles o hacia ellos para facilitar el movimiento de contenedores directamente entre los buques y los vagones de ferrocarril que aguardan, evitándose o reduciéndose así los traslados en camiones a los terminales ferroviarios. Por ejemplo, los puertos de Los Angeles y Long Beach se han unido con Southern Pacific Transportation Company para construir una gran instalación de traslado intermodal para contenedores a medio camino entre los dos puertos. Otros puertos norteamericanos están construyendo tales instalaciones en los muelles o fuera de ellos para mejorar sus posiciones competitivas como centrales de carga y para responder a las necesidades diferentes de las importaciones y exportaciones en contenedores y de los movimientos de carga dentro del país.

El uso de esta tecnología no ha quedado limitado a los Estados Unidos. Por ejemplo, Ferrocarriles Nacionales de México (FN de M) ha concertado acuerdos con dos ferrocarriles de los Estados Unidos a fin de establecer servicios para contenedores apilados de a dos. Para comenzar, en marzo de 1990 FN de M y Southern Pacific Transportation Company iniciaron un servicio bisemanal para usuarios comunes entre el terminal de contenedores de Los Angeles/Long Beach y la ciudad de México. Luego, en abril de 1990

la empresa naviera "K" Line, junto con sus filiales en los Estados Unidos Rail-Bridge Corporation y la empresa de terminal International Transportation Services, se unieron a FN de M y el ferrocarril Santa Fe para ofrecer, entre los mismos puntos mencionados, un servicio semanal. Otro ferrocarril de los Estados Unidos, Union Pacific/Missouri Pacific, proyecta iniciar un servicio conjuntamente con FN de M entre Chicago y la ciudad de México, mientras que la empresa naviera NYK tiene en estudio un servicio análogo entre Los Angeles y la capital de México. Finalmente, FN de M también propone operar este tipo de servicio para carga nacional, sirviendo los mismos terminales mexicanos que los trenes internacionales, además de otros, como el de Chihuahua.

En este nuevo ambiente competitivo, los transportistas por carretera experimentan una disminución de ingresos, eliminan servicios en las rutas donde corren trenes para contenedores apilados de a dos, reducen los planes de expansión de sus flotas de camiones y se pasan a las operaciones de distancia media y corta, donde la competencia ferroviaria es menos intensa. Sin embargo, algunos camioneros compiten con los trenes ofreciendo servicios manejados sin parar, que proporcionan entregas más rápidas. Los puertos han respondido al deseo de los transportistas por carretera de emplear más intensamente su equipo, construyendo un mayor número de puertas de entrada y utilizando computadoras para allí entregar a los conductores la documentación necesaria. Esto elimina la necesidad de una zona de estacionamiento para que los conductores dejen sus camiones y vayan a una oficina a buscar la documentación, y reduce el tiempo global que deben esperar los camiones para recibir los contenedores. Un transportista por carretera ha adquirido una firma de corredores de carga intermodal, de modo que puede ofrecer a los embarcadores el medio de transporte que les da el mejor servicio.

F. COMPUTADORAS Y SISTEMAS DE COMUNICACION

Al inventarse el telégrafo en el tercer decenio del siglo XIX, los países europeos adquirieron la manera de comunicarse de modo casi instantáneo con sus agentes más remotos. Por primera vez en la historia, todos los que participaban en el comercio y el transporte poseían un medio para coordinar sus actividades, y esto originó una profunda transformación en las rutas comerciales, los aspectos económicos del tráfico e incluso las relaciones geopolíticas. Pero si el telégrafo facilita la transmisión periódica de información, que luego ha de transferirse a los documentos mercantiles, las computadoras y los sistemas de comunicación utilizan documentos *electrónicos uniformes, que simplifican enormemente la labor de llenarlos y revisarlos, al mismo tiempo que procuran una transmisión libre de errores. Además, crean una base para aumentos de eficiencia y reducciones de costos al ofrecer la posibilidad de integrar las actividades de los abastecedores de*

materias primas, fabricantes, plantas de montaje, mercados, transportistas y puertos; todos los cuales acaso estén ubicados en países diferentes.

Las diferencias entre el telégrafo, que coordina actividades, y las computadoras, que las integran, se ven claramente en los puertos. En éstos, una multitud de personas e instituciones desarrollan sus diversas labores, pero cada una piensa en sus propios intereses, habiendo poco o ningún incentivo para aumentar la productividad general del puerto. El valor real de un aumento de productividad o de una reducción de costo de una actividad portuaria cualquiera depende de si tiene una repercusión positiva en todo el sistema, o simplemente crea impedimentos para la realización de otras faenas. Por ejemplo, una grúa de gran capacidad requiere equipo más rápido para la movilización de carga del buque al almacenamiento, así como procedimientos aduaneros simplificados y servicios de transporte terrestre eficaces en términos de costo; de otro modo, creará dificultades para todo el puerto. Sin embargo, al disponerse ahora de computadoras y sistemas de comunicación, se les ofrece a las administraciones portuarias una oportunidad de unir fuerzas con los productores, comerciantes y transportistas para la modernización y combinación de las actividades portuarias, de modo que un aumento de eficiencia de cualquiera de ellos cuente con el asentimiento de todos los demás para dar frutos.

Las computadoras y los sistemas de comunicación han hecho que la rápida adquisición, elaboración y transmisión de información sea tan importante para el comercio como lo son para la industria manufacturera, la fuerza laboral, la maquinaria y las materias primas. Para los puertos, las computadoras son tan indispensables como las grúas y los elevadores-transportadores de horquilla, porque contribuyen a la movilización de mercancías al adaptar las actividades físicas y combinar las exigencias institucionales, de modo que funcionen de manera complementaria. En realidad, el éxito o el fracaso de los puertos llegará a depender de la rapidez para recibir, elaborar y entregar tanto la carga como la información. Las computadoras y los sistemas de comunicación proporcionan a los puertos diversas ventajas, tales como circulación más rápida en las puertas, mayor seguridad de los terminales, entrada más barata y más exacta de los datos e información para ayudar en el control de las operaciones de contenedores. No cabe poner en duda tales ventajas, si el plan de estiba de un buque para recibir 450 TEU puede prepararse en 60 segundos, en comparación con ocho horas por un sistema manual, y si las empresas de camiones pueden recibir electrónicamente la información respecto a la disponibilidad de mercancías que transportar, en vez de aguardar en los puertos horas enteras.

Las comunicaciones de computadora a computadora entre empresas navieras, puertos, agencias marítimas, autoridades aduaneras, agentes de aduana, despachadores de carga, empresas de transporte terrestre, embarcadores y consignatarios que utilizan versiones electrónicas de documentos mercantiles comunes, es lo que se llama el intercambio electrónico de datos (IED). Este significa, en efecto, transacciones sin

papeles, o la realización de actividades comerciales a base de documentos electrónicos de tipo uniforme. Muchos mencionan la necesidad de una firma en ciertos documentos como un obstáculo legal importante al tráfico sin papeles, pero, con el uso creciente de códigos de autenticación personal para las transferencias de fondos, éstos llegarán en muy poco tiempo a ser aceptados internacionalmente como equivalentes a una firma. Muchos bancos proyectan ofrecer la posibilidad de efectuar pagos electrónicamente, sin una firma, y las Reglas de Hamburgo ya permiten firmas mecánicas y electrónicas, si no son incompatibles con las leyes del país donde fue emitido el documento.

Aunque son técnicamente semejantes, el IED directo de computadora a computadora no debe confundirse con las redes de IED a través de terceros. En el primero se requieren formatos compatibles de documentos electrónicos que pueden ser transmitidos, recibidos y comprendidos por computadoras diferentes, mientras que las segundas facilitan las comunicaciones de formatos por lo demás incompatibles a través de una computadora aportada por un tercero, que recibe, traduce y entrega la información. Las redes de IED a través de terceros permiten a los puertos comunicarse con sus clientes sin más que una inversión mínima. Como se señaló en el capítulo 3, el puerto de Nueva York-Nueva Jersey desarrolló su Sistema de Expedición Automatizada de Carga, que utiliza servicios de terceros, por sólo 250 000 dólares. La mayoría de los grandes usuarios de IED requieren tanto el sistema directo como el sistema a través de terceros, pero observan que sólo el 10% de sus mensajes pasan por los sistemas directos. Debido a la diversidad de los sistemas de información utilizados por todos los que reciben o proporcionan servicios en los puertos, los sistemas de IED han de diseñarse de modo de funcionar flexiblemente.

Las enormes ventajas del IED comprenden reducciones de costos, gracias a la sustitución de documentos de papel por documentos electrónicos, y una capacidad mayor de armonizar la demanda y la oferta de bienes y servicios mediante la integración de las actividades. El gerente de IED de Philips Electric informó que la sustitución de los documentos de papel por IED reduciría los costos de elaboración desde 3.00 dólares por documento a un tercio de esa cantidad. En los Estados Unidos, una empresa de estudios de mercado de IED indicó hace poco que la elaboración de una factura comercial en papel cuesta 49.00 dólares, mientras que una versión electrónica del mismo documento cuesta sólo 4.70 dólares. Un análisis de tales ventajas a través de una amplia gama de industrias llegó a la conclusión de que las empresas grandes podían aspirar a 10.00 dólares de ahorro por cada dólar que invirtieran en IED. La relación de ahorro a inversión podría ser de 7:1 para las firmas de tamaño mediano y de 5:1 para las pequeñas. Un especialista europeo estima que los ahorros resultantes del uso de IED podrían llegar a 350 000 millones de dólares en todo el mundo para 1995.

IED no es simplemente un medio conveniente de movilizar datos, sino un sistema de gestión enteramente nuevo. Sirva de ejemplo que las

computadoras del ferrocarril Burlington Northern, en los Estados Unidos, transmiten automáticamente (sin intervención humana) datos respecto a los contenedores, sus contenidos y puntos de destino en sus trenes al puerto de Seattle antes que la carga haya partido de Chicago hacia allí. Los puertos de Bremen y Bremerhaven utilizan el IED entre ellos, y también los fabricantes de automóviles y sus proveedores en el Brasil y México para observar más de cerca la demanda y oferta de bienes y servicios. El IED permite que las computadoras no sólo transmitan, sino que emitan conocimientos de embarque, reserven espacio en los buques, den avisos de llegada y preparen recibos y manifiestos portuarios. Un aviso electrónico de llegada permite que los consignatarios se preparen más eficientemente para la entrega, identifiquen el espacio de bodega donde las mercancías se van a almacenar, o programen su entrega directamente en las fábricas. El IED podría reducir la demanda de almacenamiento en bodegas, la reestiba de contenedores en los barcos y los desplazamientos innecesarios de contenedores en las zonas de almacenamiento. Se estima que el IED podría elevar en 20 a 25% la eficiencia portuaria, la mayor parte de lo cual se traduciría en aumento de capacidad.

Un gran obstáculo a un mayor empleo de IED en el mundo es la falta de mensajes uniformes internacionalmente aceptados. En el decenio de 1970, el Comité Coordinador de Datos de Transporte, en los Estados Unidos, y el Intercambio de Datos Comerciales, en el Reino Unido, desarrollaron sus propios formatos de IED. Debido a la incompatibilidad de tales formatos y la necesidad de tenerlos de índole internacional, en octubre de 1987 se estableció, en las Naciones Unidas, las normas para el Intercambio Electrónico de Datos sobre Administración, Comercio y Transportes (UN/EDIFACT), bajo la administración de la Comisión Económica para Europa y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Este cambio hacia formatos internacionales evita la necesidad de imprimir los datos de tal manera que pueden hacerse entrar de nuevo en otro sistema, lo cual no sólo hace perder tiempo sino que encierra peligros de errores de transcripción.

Hay cierto número de organizaciones nacionales y regionales que participan en el establecimiento de formatos de IED, pero sólo el UN/EDIFACT tiene un alcance internacional. El proceso de aprobación por parte del UN/EDIFACT demora varios años. Un mensaje empieza como un documento de trabajo, lo que se llama Situación 0. Cuando éste se convierte en proyecto de propuesta alcanza la Situación P. La última etapa es la Situación Uno, en que el mensaje electrónico recibe aprobación. Hasta ahora, sólo se han aprobado la Factura Comercial y la Orden de Compra como mensajes normalizados de las Naciones Unidas (MNNU). En marzo de 1990 se estaban estudiando 27 mensajes de Situación 0, y había otros 37 en consideración por parte de diversas organizaciones regionales y nacionales dentro del marco del UN/EDIFACT. Esta celebra reuniones dos veces al año, con equipos de relatores en representación de Europa occidental,

Europa oriental, la América del Norte y, recientemente, Australia/Nueva Zelandia y Japón/Singapur, los cuales reciben apoyo del recién creado Grupo de Asesoramiento Técnico de EDIFACT.

Los mensajes normalizados de UN/EDIFACT fueron aceptados recientemente para Europa occidental por el Comité Europeo de Normalización (CEN), con lo cual serán obligatorios para todos los documentos comerciales del sector público enviados por computadora, debiéndose retirar o modificar las normas nacionales opuestas a ellos. El Consejo de Cooperación Aduanera, que tiene 133 países miembros, también aprobó su utilización. El Servicio Aduanero y el Servicio Postal de los Estados Unidos decidieron empezar a modificar o adaptar sus sistemas a esas normas, y la Oficina de Administración y Presupuesto de los Estados Unidos envió un memorándum en que las aceptaba para el uso internacional. El Comité de Normas Acreditadas, X.12, del Instituto Nacional de Normalización de los Estados Unidos está colaborando con UN/EDIFACT en la elaboración de un Mensaje Internacional de Expedición y Transporte, que puede utilizarse para el transporte aéreo y marítimo. Este mensaje, que inició sus pruebas en septiembre de 1989, tiene seis funciones: reserva provisional, reserva definitiva, confirmación de reserva, carta de porte, conocimiento de embarque y aviso de llegada. Otros mensajes que deberían tener repercusión considerable en las operaciones portuarias se examinaron en la reunión de septiembre de 1989 para ponerlos a prueba, entre ellos una declaración de aduana y una respuesta aduanera.

El IED de puerto a puerto ha permitido lograr una planificación más precisa de la manipulación de la carga desde el momento que un barco zarpa de su último puerto de recalada. Para los embarcadores y consignatarios, la transmisión electrónica de datos es de gran utilidad al reducir el número enorme de mensajes separados que han de dirigirse a múltiples personas tanto en el punto de origen como en el de destino. En 1988, el puerto de Singapur estableció vinculaciones directas de IED con los dos principales terminales de Hong Kong y el puerto de Bremen, y se propone hacer extensivo el sistema a los puertos de Rotterdam, Yokohama, Nueva York-Nueva Jersey, Kelang (Malasia) y Bangkok. Se estima que estas vinculaciones aumentarían la productividad de dicho puerto en 10 a 15%, eliminarían la necesidad de cuatro nuevas grúas pórtico y ampliarían la capacidad de almacenamiento de contenedores, porque la información sobre sitios de atraque disponibles estará disponible al momento, permitiendo llenarlos inmediatamente.

Los países miembros de la Organización Marítima Internacional (OMI) adoptaron en 1972 el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional, en el cual se estipula el empleo de formularios uniformes para los barcos que llegan a puerto y los que zarpan. Tales formularios son la declaración general, la declaración de abastecimientos a bordo, la declaración de efectos de la tripulación, la lista de tripulantes y la lista de pasajeros. La OMI procurará la adaptación de estos formularios para su

preparación y transmisión electrónicas a través de su sistema de intercambio electrónico de datos marítimos (EDIMAR). Los formularios se encuentran actualmente en la Situación 0 de UN/EDIFACT. En junio de 1990 se efectuó una prueba operacional de EDIMAR, cuando se dio el pase en menos de dos minutos para que el transbordador soviético Ilich entrara en el puerto de Estocolmo. En vista del uso creciente de comunicaciones por satélite y de EDIMAR, la transmisión de estos formularios a los puertos y a las autoridades gubernamentales debería hacerse de uso común en un tiempo breve.

Las computadoras y los sistemas de comunicaciones permiten seguir los movimientos de la carga, pero necesitan que la intervención humana haga entrar la información necesaria en puntos determinados de la cadena de distribución. La identificación automática de equipo (IAE) elimina la necesidad de intervención humana mediante el empleo de un dispositivo electrónico llamado *tag* instalado en los contenedores y de equipo sensorio electrónico ubicado aparte de éstos. Los *tags* colocados en los contenedores, plataformas y otro equipo de transporte, almacenan una cantidad limitada de datos respecto al tamaño, capacidad, edad y propietario del contenedor. Pueden ser leídos por equipo sensorio colocado en puntos estratégicos, tales como entradas de los puertos y grúas pórtico. El equipo sensorio dirige un haz de ondas de radio al *tag* que va pasando, el cual responde con un haz de datos, los que se transmiten a una computadora central. Esto permite a los puertos acelerar el movimiento de los contenedores desde y hacia los terminales portuarios, como también reducir la congestión de tráfico en el puerto y en los muelles, por lo que forma parte de los sistemas de control de existencias y entregas "justo a tiempo" de los propietarios de la carga. La información recibida puede ser utilizada no sólo por los puertos y los propietarios de la carga, sino también por las administraciones nacionales de aduana, despachadores de carga, agentes de aduana y transportistas.

Reconociendo el papel importante de IAE en los sistemas de transporte intermodal, la OIN empezó a estudiar el asunto ya en 1974. En ese entonces era dudosa la fiabilidad de los sistemas existentes, por lo cual no se volvió a considerar el asunto hasta mediados del decenio de 1980. En diciembre de 1987 se presentó al Grupo de Trabajo 3, sobre marcas y codificación de contenedores de carga, del Comité Técnico 104 de la OIN, una recomendación acerca de una norma de IAE que se basaba en un anteproyecto patrocinado por la Administración Marítima de los Estados Unidos. Después de recibir muchas modificaciones, fue aprobada en la sesión plenaria del TC 104 celebrada en junio de 1989, y se convirtió en el Proyecto de Norma Internacional (PNI) 10 374. La aprobación de PNI 10 374 permite que el sistema IAE designado pueda ser ensayado en la industria por todos los que deseen utilizarlo. Por ejemplo, la empresa naviera APL empezó en noviembre de 1988 un ensayo de dos años, que comprendía la instalación de 20 690 *tags* en 10 500 contenedores, 9 700 plataformas, 250 camiones y 240 vagones ferroviarios para contenedores apilados de a dos.

Esto no significa que PNI 10 374 se convertirá necesariamente en una norma de la OIN, ya que se han propuesto otros conceptos de IAE, a los cuales se debe dar seria consideración.

Capítulo 6

EL AMBIENTE LEGAL

La formulación de regímenes legales internacionales es lenta, y es en el fondo un proceso evolutivo. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas requirió 16 años desde las negociaciones iniciales hasta que pudo entrar en vigor; y los países americanos del Cono Sur tardaron 10 años en elaborar y adoptar un régimen de tránsito aduanero. La lentitud de este proceso solía permitir que los puertos ejercieran considerable influencia sobre iniciativas legislativas que pudieran afectar sus actividades, pero la situación ha cambiado. Actualmente, esa capacidad de los puertos se ha debilitado, enfrentados como están con la dispersión intermodal de sus actividades, las cargas discrecionales y los conductos competitivos de distribución. De ahí que los puertos deban intensificar sus esfuerzos para presentar elementos de juicio a los foros y negociadores internacionales y nacionales sobre un número creciente de materias, de modo que se entienda mejor y se tenga presente el papel fundamental que desempeñan en la confluencia de los acontecimientos políticos y económicos.

A. CONVENIOS INTERNACIONALES

1. Bloques comerciales multisoberanos

Siempre ha habido centros económicos importantes, ya fuesen ciudades o naciones, pero lo que hoy día los hace diferentes es que agrupan naciones políticamente soberanas. Existen muchos bloques comerciales multisoberanos, de los cuales los más conocidos son probablemente el Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. Una predecesora de esta última fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, establecida en 1952 entre Francia y la República Federal de Alemania, que sirvió de base para la cooperación económica que culminó en 1958 con la entrada en vigor de los tratados que establecían las Comunidades Europeas (Tratado de Roma). En

1968 se estableció una unión aduanera, eliminándose las barreras de este tipo.

La creciente importancia de la CEE puede verse por el aumento del número de sus miembros, que de seis que eran –Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania– pasaron a incluir a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973, a Grecia en 1980 y a España y Portugal en 1986. Se han tomado muchas medidas para eliminar obstáculos a las actividades comerciales entre los Estados miembros de la CEE, pero aún quedan muchos. Por ejemplo, en un estudio de 1983 se estimaba que las demoras del transporte por camiones en las fronteras dentro de la CEE le costaban a ésta 14 000 millones de dólares por año. A fin de eliminar todas las barreras físicas, técnicas y fiscales al comercio de bienes y servicios entre los Estados miembros, a fines de 1985 se adoptó el Acta Unica Europea. Así se creará un ambiente económico que permita la libre circulación de bienes, la libertad de proporcionar servicios y el derecho de establecimiento. Se ha calculado que los camiones que llevan mercancías de Amsterdam a Milán tienen una velocidad media de sólo 20 kilómetros por hora, debido principalmente a las demoras en las aduanas fronterizas. Sin embargo, se prevé que, cuando haya una política de fronteras abiertas a fines de 1992, este viaje podrá hacerse a un promedio de 60 kilómetros por hora.

En el Acta Unica Europea se prevé la eliminación progresiva de todas las barreras físicas, técnicas y fiscales al comercio de bienes y servicios entre los Estados miembros para el 31 de diciembre de 1992. Al entrar en vigor a mediados de 1987, sustituyó el requisito de votación unánime en la CEE por una mayoría calificada sobre asuntos relativos al mercado interno, y conservó ciertas excepciones, tales como la tributación. Una vez que se aplique totalmente, el mercado único de la CEE comprenderá a 12 países con una superficie de 2.3 millones de kilómetros cuadrados y una población de aproximadamente 322 millones de habitantes, que tienen un poder adquisitivo que se estima en 4 millones de millones de dólares. Crea la posibilidad de mayores economías de escala y amplía las oportunidades de mercado mucho más allá de lo que puede ofrecer cualquier nación por separado. Redefine efectivamente las relaciones de competitividad entre la CEE y otras zonas comerciales, y ha originado fusiones intraeuropeas, así como la presencia en Europa de empresas de otros países. Este dinámico proceso significa que las empresas de la CEE deberán aumentar su competitividad mundial mediante un mayor vigor a nivel regional.

Muchos predicen que el mercado único de la CEE iniciará un período de gran crecimiento económico en Europa y originará una mayor demanda de bienes industriales y de consumo. Su existencia ha inducido a la empresa ferroviaria Canadian Pacific Ltd. a tratar de adquirir la empresa Delaware & Hudson Railway Company, por creer que el comercio entre la CEE y la América del Norte va a expandirse y que, dado que Montreal no tiene bastante profundidad de agua para la generación más reciente de buques de contenedores, la mayor parte de ese comercio se moverá por los puertos de

la costa oriental de los Estados Unidos. Hay quienes piensan que la CEE podría aplicar cuotas, así como reglamentos sobre contenido, origen, reciprocidad y normas técnicas, a fin de proteger los productos europeos. Otros creen que la CEE exigirá, para que una empresa sea considerada como empresa europea, una auténtica afiliación en la Comunidad, con un 51% de propiedad por un país miembro; mientras que un tercer grupo supone que el acceso quedará determinado por negociaciones bilaterales para cada grupo de industrias.

A nivel político, un representante de la Asociación de Industriales Manufactureros de la CEE ha declarado que se utilizará la reciprocidad como base para obtener su acceso a mercados no pertenecientes a la CEE. Esto parece equitativo, hasta que se empieza a pensar en el poder de negociación de las empresas de la CEE. Si la reciprocidad ha de ser igualmente ventajosa para las empresas de la CEE y las de América Latina y el Caribe, han de tener capacidades equivalentes para aprovecharse de ella; pero, debido a las abrumadoras ventajas competitivas que poseen muchas empresas de la CEE, esa igualdad podría ser efímera o imaginaria. Para muchas empresas de América Latina y el Caribe, esto significa que tendrían que constituir empresas mixtas con sus competidores nacionales o con sus contrapartes de la CEE a fin de tener suficiente vigor como para establecer una presencia comercial en la CEE. Por ejemplo, la empresa naviera SLS de los Estados Unidos ha establecido una filial en la CEE y ha formado una empresa mixta con una empresa existente de la CEE para la movilización dentro de Europa de sus contenedores propios y los de terceros; y la firma japonesa NYK está invirtiendo 200 millones de dólares en tres grandes centros europeos de distribución, además de establecer una nueva empresa de coordinación de negocios, NYK Europe Ltd.

En América Latina y el Caribe ha habido muchas expresiones de preocupación por las consecuencias que puede tener el mercado único de la CEE. Por ejemplo, en 1988 los Estados miembros de la CEE importaron 137 millones de cajas de 40 libras de plátanos, de conformidad con las disposiciones sobre arancel nulo de la Convención de Lomé III. La CEE ofrece un mercado anual para plátanos estimado en 1 500 millones de dólares, pero el 60% del mismo está sujeto a arreglos de acceso preferencial. Por ejemplo, Francia y el Reino Unido imponen un arancel de 20% a los plátanos procedentes de fuentes no preferenciales. Debido a la importancia de este mercado, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana emitieron una declaración conjunta, en que pedían a la CEE que asegurase la continuidad del acceso a sus productos después del 31 de diciembre de 1992. Para una importante nación comercial como el Brasil, cuyas exportaciones a Estados miembros de la CEE alcanzaron a 9 300 millones de dólares en 1988, la manera como pueda mantenerse el acceso a ese mercado después de 1992 es objeto de un estudio por parte de su Ministerio de Relaciones Exteriores.

‡ Muchos fabricantes, bancos y empresas navieras de la CEE están tratando de establecer una presencia no sólo en toda Europa, sino también en países que proporcionan materias primas, hacen el montaje de componentes y compran productos terminados. Por ejemplo, empresas de Alemania, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido están efectuando grandes inversiones en los Estados Unidos a fin de establecer allí una presencia comercial, con objeto de prevenir cualquier reacción proteccionista respecto al mercado único y sus productos. Los puertos de la CEE han reaccionado al futuro mercado único constituyendo empresas mixtas para mejorar los servicios de transporte terrestre, creando vinculaciones de IED entre ellos y con los puertos de otras regiones, y ofreciendo servicios de transbordo como también de reenvase, elaboración y distribución. Por ejemplo, los puertos de Barcelona, Génova y Marsella firmaron hace poco el Acuerdo Tridente que establece una base de cooperación, aun cuando ellos compiten entre sí por muchas de las mismas cargas. Con el establecimiento del mercado único europeo en 1992, estos puertos se disponen a trabajar unidos para recuperar cargas que ahora pasan por puertos europeos del Atlántico norte, como también a presentar posiciones conjuntas a la CEE.

El puerto de Hamburgo considera que debe aumentar el tamaño de sus empresas de terminales para que sean más capaces de responder al crecimiento de la competencia una vez que se establezca el mercado único de la CEE a fines de 1992. En 1987, Hamburgo tenía alrededor de 20 empresas de terminales que competían por carga en el puerto, pero la firma Hamburger Hafen und Lagerhaus AG ha comprado a Hapag-Lloyd su participación de 74.9% en Unikai Hafenbetriebe GmbH, a fin de concentrar el movimiento de contenedores y aumentar las economías de escala. Muchos otros puertos han reconocido las ventajas competitivas de empresas de terminales marítimos más grandes y económicamente más fuertes. Por ejemplo, en Rotterdam las firmas European Container Terminal, Muller-Thomsen y Quick Dispatch se unieron constituyendo Europe Combined Terminals; las cinco empresas de terminales de Rouen, en Francia, se combinaron bajo el nombre de Rouen Maritime Terminal; y en Amberes, la empresa de terminales más grande, Hessenatie, fue comprada por la empresa naviera CMB y se está fusionando con Gylsen. Tales consolidaciones no debieran originar un abuso de sus posiciones dominantes, ya que esos puertos tienen mucha competencia entre ellos.

A corto plazo, el mercado único de la CEE representa un aumento de la competencia entre los puertos europeos. Por ejemplo, la base industrial de Italia se halla en la zona norte del país y, al eliminarse todas las barreras a la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros de la CEE, mayores volúmenes de exportaciones italianas destinadas a la América del Norte podrían salir, o bien por puertos italianos, o por los de la faja Hamburgo-Le Havre. A largo plazo, la libre circulación de la mano de obra, garantizada en virtud del artículo 48 del Tratado de Roma, podría tener por resultado un reconocimiento recíproco de los sistemas laborales portuarios,

de modo que se proporcionan los mismos beneficios a los trabajadores que se desplacen entre puertos con exceso y con déficit de mano de obra. Como indicación de la posibilidad muy cierta de tal convenio, la CEE propuso recientemente una Carta Social Europea, que muchos en la industria portuaria del Reino Unido consideran como más restrictiva todavía que el recientemente abolido plan de mano de obra portuaria registrada.

En el futuro, el mercado único de la CEE podría dar lugar al establecimiento de empresas mixtas entre empresas de terminales marítimos de la CEE y las de países de América Latina y el Caribe. Dada la globalización del comercio, las empresas extranjeras están construyendo fábricas en países en desarrollo que ofrecen insumos de bajo costo, tales como materias primas, mano de obra y fabricación de componentes, así como ventajas de acceso a mercados. Esto ha aumentado la necesidad de puertos eficientes en dichos países. Los gobiernos deben efectuar grandes inversiones en sus puertos, si no quieren perder tales iniciativas de crecimiento económico. Para evitar estas pérdidas, muchos países que carecen de la capacidad para obtener fondos en préstamos podrían permitir inversiones extranjeras directas en sus puertos. Dichas iniciativas podrían contribuir a una convergencia del tráfico marítimo en los puertos principales y originar una mejora de los sistemas de transporte terrestre. Las instalaciones que se crearan podrían ser de propiedad conjunta de inversionistas extranjeros y nacionales, pero funcionarían probablemente de conformidad con las condiciones que se negociaran entre el país huésped y los inversionistas extranjeros.

2. Responsabilidad civil de las empresas de terminales marítimos

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL) celebró una conferencia internacional en Viena del 16 de mayo al 2 de junio de 1989, a fin de examinar un proyecto de Convención sobre la Responsabilidad de las Empresas de Terminales de Transporte. En el ámbito de este proyecto de convención y su régimen de responsabilidades entran las actividades de los puertos y de las empresas de terminales marítimos. En el inciso 1 del artículo 5 se establece que tales empresas son responsables de los daños, pérdidas o demoras de las mercancías entregadas a su cuidado, a no ser que puedan probar que ellas, sus empleados o agentes han tomado todas las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el hecho que ocasionó la pérdida, daño o demora y sus consecuencias.

La imposición de este régimen de responsabilidad sobre los puertos y las empresas de terminales marítimos pasa por alto esas situaciones en que no pueden verificar el estado de las mercancías entregadas a su cuidado. Las mercancías contenedorizadas pueden ser recibidas de empresas navieras, fábricas, expedidores de carga, operadores no propietarios de buques y otros, y son manipuladas con tal rapidez que las inspecciones se efectúan rara vez o

nunca. Por ejemplo, una decisión reciente de la Corte Suprema de Nueva Gales del Sur, en Australia, absolvió a una empresa naviera de toda responsabilidad por la pérdida de mercancías, cuando el contenedor en que estaban cargadas fue sellado y encerrado en la bodega del embarcador, y afirmó que el contenedor, y no su contenido, es el objeto de las disposiciones reglamentarias y contractuales que vedan a los propietarios de buques negar que hayan recibido la carga reconocida en un conocimiento de embarque. Esta decisión refleja la realidad operacional de las empresas navieras, y parecería igualmente aplicable a los puertos y a las empresas de terminales marítimos. Aun cuando en la convención de UNCITRAL se intenta proteger a los propietarios de carga contra empresas de terminales demasiado poderosas, al prohibir en su artículo 13 toda excepción de su régimen de responsabilidades, parece ser que tal excepción sería necesaria cuando las inspecciones no pueden hacerse.

3. Derechos prendarios marítimos e hipotecas navales

La UNCTAD y la Organización Marítima Internacional (OMI), con arreglo a la recomendación contenida en la resolución 6 (XI) del Grupo de Trabajo sobre reglamentación internacional del transporte marítimo, de la UNCTAD, establecieron un Grupo Intergubernamental de Expertos UNCTAD/OMI en derechos prendarios marítimos e hipotecas navales y cuestiones conexas, encargado de revisar los regímenes legales internacionales sobre esas materias a fin de actualizarlos. A la luz de su examen, el Grupo Conjunto preparó un proyecto de convención sobre derechos prendarios marítimos e hipotecas navales, y recomendó a la UNCTAD y a la OMI que convocaran una conferencia diplomática para someterlo a consideración.

En el artículo 4 del proyecto de convención se concede un derecho prendario a los puertos contra los barcos en materia de derechos y cobros, pero sólo en cuarto lugar de prioridad después de los salarios de los tripulantes, reclamaciones por pérdidas de vidas o lesiones personales, y reclamaciones por salvamento. En el artículo 5 se concede situación prioritaria a todos los derechos prendarios mencionados por sobre las hipotecas navales registradas y otros cobros. Sin embargo, los derechos prendarios por concepto de salvamento tienen prioridad sobre todos los demás, incluso los derechos y cobros portuarios, que surgieron antes de la operación de salvamento. El proyecto de convención no contiene ninguna disposición que establezca situación de derecho prendario marítimo para el retiro de restos de naufragio o para la reparación de perjuicios causados por los barcos a las instalaciones portuarias. Estos y otros derechos prendarios se reconocen como válidos en el artículo 6 si están incluidos en el derecho nacional del país, pero su lugar de prioridad viene después de todos los derechos prendarios reconocidos en el artículo 4 y de las hipotecas navales registradas. Los puertos deben velar, pues, para que su legislación nacional

les conceda situación de derecho prendario prioritario para el pago de todos los gastos que ocasione el retiro de restos de naufragio o la reparación de perjuicios a sus instalaciones que hayan causado los barcos.

4. Protección del medio ambiente

Hay muchas convenciones internacionales adoptadas para proteger el medio ambiente marítimo, y otras están en preparación. Los puertos deberían participar en su elaboración, dada la posibilidad muy real de que estos nuevos regímenes impongan limitaciones a las actividades portuarias, o establezcan nuevas responsabilidades.

El Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de los Buques, de 1973, modificado por el Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78), tiene cinco anexos que se refieren a diferentes tipos de productos contaminantes que pueden desprenderse de los buques. El anexo 1 trata de la contaminación por el petróleo y ya ha entrado en vigor. El anexo 2, que está en vigor, tiene que ver con los productos químicos sueltos. El anexo 3 abarca la contaminación por productos químicos envasados, y entrará en vigor el 1º de enero de 1991. El anexo 4 se ocupa de las aguas servidas, y no ha entrado en vigor. El anexo 5, que se refiere a los desperdicios, entró en vigor en 1989. La repercusión principal de MARPOL para los puertos es la necesidad de crear instalaciones donde recibir desechos de petróleo, productos químicos sueltos y desperdicios de los buques.

Se calcula que los puertos que reciben anualmente de 500 a 2 000 buques de alta mar han de estar preparados para eliminar en el mismo período de 5 000 a 10 000 toneladas de desechos de petróleo. Una vez recibidos, tales contaminantes han de ser tratados o elaborados para hacerlos inofensivos. El Gobierno de la Unión Soviética indicó recientemente que va a construir una nueva instalación para almacenar petróleo y limpiar tanques de combustible entre los puertos de Nakhodka y Vostochny en el Lejano Oriente, la cual tendrá una capacidad de 100 000 metros cúbicos de petróleo combustible, y estará a disposición de buques de todas las naciones. En cuanto a los desperdicios, muchos puertos se limitan a formar listas de empresas eliminadoras de esas materias, y las entregan a los buques.

Después de varios graves incidentes de contaminación con petróleo ocasionados por buques en aguas de los Estados Unidos, este país presentó a la OMI un proyecto de convención internacional sobre medidas de precaución contra la contaminación por el petróleo, para que fuese examinado por el Comité de Protección del Medio Ambiente Marítimo en su reunión de marzo de 1990. Entre las medidas propuestas en el proyecto, una que podría tener la mayor repercusión sobre los puertos es la que pide que todos los países signatarios han de establecer planes de emergencia, inclusive centros de reacción con personal capacitado y equipo para limpiar los derrames de petróleo. Es muy probable que el personal y el equipo estén

estacionados en los puertos, y crearán nuevas demandas de utilización de los terrenos portuarios, que son escasos y extremadamente valiosos.

La posible modificación de los anexos I y II del Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias (Convenio de Londres sobre Vertimiento) de 1972, para agregar una lista de desechos prohibidos (aquellas sustancias que no pueden echarse al mar) y una lista de sustancias que se pueden echar al mar si sus concentraciones o cantidades están dentro de límites aceptables, ha hecho que los puertos recalquen la necesidad de permitir que se viertan en el océano los materiales de dragado no contaminados. Sin embargo, muy a menudo los sedimentos que los puertos desean dragar contienen elevadas concentraciones de elementos que no pueden eliminarse en otros lugares del océano. Una posible solución sería pensar que el retiro de algunos o todos los sedimentos, a fin de mejorar o mantener la profundidad del agua en los puertos y canales de acceso, fortalecería su papel comercial para el territorio al que sirven. Por ejemplo, una parte de las contribuciones de bienes raíces de ese territorio podría utilizarse para ayudar a sufragar los costos de eliminación de los materiales dragados. Si éstos se hallan contaminados, el puerto realzaría su función social al hacerlos inofensivos, de modo que pudieran depositarse en algún lugar seguro; y aquí se aplicaría aún con más fuerza la idea de utilizar con este objeto parte de las contribuciones de bienes raíces del territorio del puerto.

B. LEGISLACION NACIONAL

1. La desreglamentación parcial del transporte

Al aparecer una economía global en que los países exportadores de manufacturas deben comerciar en mercados internacionales exigentes, se comprobó que la existencia de reglamentos nacionales para el transporte originaba costos innecesarios para los exportadores y los importadores, reduciendo la competitividad de sus productos. La finalidad primitiva de esos reglamentos había sido evitar la creación de monopolios, ofrecer una remuneración básica a los transportistas y asegurar servicios a las poblaciones pequeñas. Tales finalidades se lograron, pero sus costos fueron elevados. Por ejemplo, si una empresa de camiones tenía autorización para funcionar otorgada por la Comisión de Comercio Interestatal de los Estados Unidos, no tenía necesidad de poseer camiones para obtener una utilidad, pues le bastaba arrendar la autorización a una segunda compañía, que hacía el tráfico efectivo. En el ambiente reglamentado de mediados del decenio de 1970, las empresas de camiones recibían hasta un 28% de retorno sobre su capital. Los reglamentos para el transporte terrestre en los Estados Unidos eran tan inflexibles y costosos, que las empresas industriales podían justificar flotas privadas de camiones, aunque éstos viajaran vacíos el 30 o el 40% de su tiempo.

La situación cambió radicalmente en 1980, cuando los Estados Unidos redujeron mucho la reglamentación del transporte terrestre, al aprobar las leyes llamadas *Staggers Rail Act* y *Motor Carrier Act*. En marzo de 1981, el alcance de la primera se hizo extensivo al transporte mixto por vía férrea y camiones proporcionado por los ferrocarriles en relación con los servicios de traslado de remolques y contenedores en vagones plataformas, incluso cuando estos servicios se prestaban con carga que tenía un recorrido anterior o posterior por mar. Estas medidas, junto con la *Shipping Act* de 1984, eliminaron las restricciones reglamentarias a la competencia entre medios de transporte y aumentaron la productividad mediante innovaciones de servicios y tecnológicas. Estos esfuerzos de desreglamentación han permitido que los transportistas compitan entre sí en los precios, formen acuerdos de transporte conjunto, ofrezcan tarifas intermodales, amplíen el ámbito de sus operaciones y hagan adquisiciones intermodales. La más destacada de estas iniciativas competitivas fue la adquisición de la empresa naviera Sea-Land Corporation por CSX Corporation, empresa grande con participación en el transporte por vía férrea y gabarras, a un precio de 800 millones de dólares.

La desreglamentación en un país permite que se aprovechen de sus beneficios todos los despachadores y consignatarios, tanto nacionales como extranjeros. Si los extranjeros reciben estos beneficios, suelen pedir a sus propios gobiernos que les otorguen las mismas condiciones para los servicios de transporte que ellos utilizan, o bien la oportunidad de utilizar los servicios de otras naciones. Debido a la difusión geográfica de tales beneficios, muchos otros países quedan involucrados en la desreglamentación del transporte. Por ejemplo, el Japón quitó reglamentación a su industria de transporte marítimo en 1985, Nueva Zelandia hizo lo mismo en 1984, el Canadá y Hungría están haciendo grandes avances en esa dirección, y Corea y Pakistán están considerando hacer lo mismo. En Europa, después que entre plenamente en vigor el Acta Unica Europea en 1992, probablemente se verán favorecidas la competencia y la cooperación intermodal y se dispondrá de una gama más amplia de servicios de transporte. Por último, antes de la reformulación del sistema laboral portuario en los puertos de Chile en el año 1981 que se describe en el capítulo III de este documento, se habían liberado de reglamentación tanto el transporte por carretera como el marítimo.

El efecto más importante de la desreglamentación del transporte para los puertos ha sido tal vez la presión que esto ejerce sobre ellos para que rebajen los costos, aumenten la eficiencia y maximicen la utilización de sus activos. El motivo de esto es que la desreglamentación de los servicios de transporte permite desvíos relativamente fáciles de carga entre los puertos, aumentando la competencia de éstos unos con otros. Por ejemplo, el director del puerto de Nueva York-Nueva Jersey considera que las cargas son indiferentes a los puertos –es decir, pueden pasar casi por cualquiera– influyendo en la elección únicamente los factores de tiempo total de viaje, costos y servicios de valor agregado. En un ambiente desreglamentado, los transportistas tienen un enorme poder de negociación y pueden buscar

arreglos favorables con los puertos, ya que no están obligados geográficamente a utilizar éste o aquél. Esto ha significado un cambio operacional y económico para los puertos, obligándolos a ser más sensibles a las necesidades de los clientes y proporcionar nuevos servicios para seguir siendo competitivos.

2. La reglamentación de los puertos

La mayoría de los puertos de América Latina y el Caribe no poseen una reglamentación como tal, sino un conjunto heterogéneo de normas emanadas de los controles impuestos a cada una de las organizaciones y empresas que realizan actividades en ellos. Como se puso de relieve en el capítulo III, hay una multitud de instituciones que controlan las actividades portuarias, y sus respectivos regímenes legales, que fueron adoptados en épocas diferentes, tratan de alcanzar objetivos diversos y a veces contradictorios. La administración nacional de puertos, que por lo general depende del ministerio de transportes, ejerce poca o ninguna influencia sobre las actividades de las aduanas, los órganos de higiene y salud pública, el banco central o los trabajadores portuarios. En realidad, cada uno de dichos grupos ejerce un grado tan enorme de dominación sobre la administración nacional de puertos, que pueden determinar las horas de trabajo, qué cargas son peligrosas, qué inversiones se pueden hacer, dónde pueden almacenarse las cargas, y muchos aspectos importantes que parecerían ser una prerrogativa de la dirección del puerto.

El número de trabajadores portuarios, sus remuneraciones, sus vacaciones y muchos otros aspectos relativos al ambiente de trabajo parecerían ser materias apropiadas de negociación entre la fuerza laboral y la administración del puerto, pero para muchos puertos de la región de la CEPAL son asuntos de legislación nacional, o bien el gobierno ha de dar su aprobación a los convenios negociados. Por ejemplo, una propuesta modificación de la legislación nacional que rige las actividades de los trabajadores portuarios en el Uruguay incluye detalles tales como quién ha de limpiar las bodegas de carga de los buques y de qué manera deben seleccionarse los trabajadores portuarios. Muchos códigos de comercio de países de América Latina y el Caribe limitan explícitamente la intervención de las administraciones en las actividades diarias, y reservan al Presidente de la nación, o a una entidad designada por él, la autoridad de determinar qué proyectos de infraestructura portuaria se iniciarán, qué estudios se realizarán e incluso cómo deben los buques efectuar sus maniobras. Una legislación tan detallada ha creado en la comunidad portuaria una apatía que casi anula la solución de problemas, a no ser que puedan modificarse las reglas que rigen las actividades de los puertos.

La presencia de los gobiernos en los asuntos comerciales de los puertos sería aceptable si los reglamentos de cada una de las organizaciones participantes constituyeran un conjunto armonioso y coherente, y si fueran lo

bastante flexibles para incorporar cambios en las unidades y volúmenes de carga, así como en las técnicas de manipulación, sistemas de entrega “justo a tiempo” y políticas de tráfico. La necesidad de actualizar tales sistemas puede verse ahí donde los trabajadores portuarios conservan sus fórmulas de remuneraciones basadas en los tonelajes movilizados, aun cuando los contenedores son la unidad de carga predominante, y cuando los empleados portuarios (del sector público) y los trabajadores portuarios (de la central sindical de contratación), aunque tienen las mismas horas de trabajo, no pueden coordinar sus actividades. Tan fuertes son los límites jurisdiccionales entre los diversos regímenes legales, que los trabajadores de mantenimiento del puerto de Montevideo se declararon en huelga para impedir la entrada de una ambulancia de hospital, aunque la del puerto estaba descompuesta, alegando que ello sería equivalente a una privatización de sus actividades. En consecuencia, la comisión de coordinación de actividades de ese puerto ha concentrado sus esfuerzos en asuntos que no son políticos ni jurisdiccionales y que no tienen que ver ni con la productividad ni con los costos, tales como los relativos a pavimentos rotos o iluminación para las operaciones de manipulación de la carga.

3. Tráfico ilícito de drogas

El paso de drogas ilícitas por ciertos puertos de América Latina y el Caribe es un problema de gravedad creciente. Las autoridades aduaneras en la mayoría de esos países están dispuestas a reconocer que sus puertos y sistemas de transporte se utilizan para el traslado de tales drogas entre los países productores y los consumidores. Por ejemplo, hace poco se hallaron 250 kilogramos de cocaína a bordo del buque peruano Mar Pacífico en un puerto argentino. El tráfico ilícito de drogas involucra a productores, embarcadores, consignatarios y consumidores, igual que cualquier actividad comercial legítima, pero los puertos y los medios de transporte marítimo se utilizan a menudo para este fin, sin su conocimiento y sin culpa suya. Y los puertos y los medios de transporte marítimo están sometidos a regímenes legales exigentes, que les impone velar por la seguridad de las cargas, del equipo de transporte y de las personas.

Son muchas las iniciativas adoptadas a los niveles internacional, regional y nacional para contener este tráfico. En la XXXXIV Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York del 19 de septiembre al 29 de diciembre de 1989, Argelia, Bolivia, Brasil, Colombia, Etiopía, India, Jamaica, Malasia, México, Nepal, Perú, Senegal y Yugoslavia pidieron que se convocara a un período extraordinario de sesiones para examinar el creciente problema de los estupefacientes. En la resolución 44/16 de la Asamblea General se decidió que en ese período extraordinario de sesiones se debía: “examinar con carácter urgente la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el

tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes, con miras a ampliar el alcance y aumentar la eficacia de esa cooperación.”

Dicho período extraordinario de sesiones se celebró en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 20 al 28 de febrero de 1990, y en él se nombró un comité especial cuyo informe hacía cierto número de importantes recomendaciones. Por ejemplo, se sugirió que los Estados procedieran a la brevedad posible a entregar su ratificación o adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, considerasen la adopción de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales para reprimir el tráfico ilícito de esas sustancias, y fortalecieran su cooperación para controlar su movimiento en barcos, aeronaves y vehículos.

Dicha Convención fue adoptada en una conferencia celebrada en Viena en diciembre de 1988. Un total de 67 países suscribieron la Convención, que contiene una amplia gama de normas legales para tratar de reducir la producción, el tráfico y la demanda de estupefacientes; pero sólo la ha ratificado una nación, siendo 20 las que se requieren para que entre en vigor. En el artículo 15 de la Convención se indican las medidas de seguridad que una parte contratante puede imponer a los puertos y medios de transporte, las cuales son muy parecidas a muchas de las medidas del reglamento del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos y de los acuerdos de iniciativa de los medios de transporte. Asimismo, se ha propuesto enmendar el anexo al Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, a fin de recomendar varias prácticas que podrían aplicarse para reducir la utilización de los buques como medio de transportar drogas ilegalmente.

A nivel regional, el 18 de septiembre de 1989 se reunieron en París expertos de 26 naciones europeas con el objeto de coordinar sus diversas políticas en materia de estupefacientes. Los expertos estaban encargados de formular para mediados de 1990 un plan de acción detallado que permitiera la armonización de los códigos penales y el establecimiento de una red de información sobre grandes movimientos de capital. A nivel nacional, gran número de países han adoptado medidas para controlar el tráfico ilegal de estupefacientes. El Gobierno de los Estados Unidos adoptó en 1986 la *Anti-Drug Abuse Act* y en 1988 la *Omnibus Drug Initiative Act*, a fin de controlar los movimientos ilícitos de estupefacientes hacia ese país. Por la primera de esas leyes se confiere autoridad al Servicio de Aduanas de los Estados Unidos para embargar cualquier barco o aeronave en que se encuentren estupefacientes, a no ser que la empresa pueda demostrar que ni el propietario, el administrador, el comandante, el piloto ni ningún otro empleado encargado de llevar el manifiesto de carga, o velar por su exactitud, sabía ni, ejerciendo el más alto grado de cuidado y esmero, podía haber sabido que tales sustancias se encontraban a bordo. Lamentablemente, en la ley no se define la expresión “el más alto grado de cuidado y esmero”.

Para colmar este vacío, el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos publicó recientemente un *Manual de seguridad para empresas navieras*, en el cual se indica una gran variedad de medidas, tales como barreras, guardias, examen de los antecedentes de los empleados, equipo de detección de estupefacientes, sellado de contenedores vacíos y traslado de los contenedores directamente entre los barcos y las zonas de almacenamiento sin etapas intermedias. Se exige también la verificación de la información contenida en los documentos de comercio y transporte que acompañan la carga despachada, como también una revisión completa de los detalles externos de los buques mismos, para buscar cualquier indicio de menoscabo. Estas medidas incrementan la seguridad física de las zonas de almacenamiento de carga en los puertos nacionales y extranjeros, con lo cual, si se encontraran estupefacientes ilícitos, las multas a que hubiera lugar podrían mitigarse.

En 1984, el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos inició los acuerdos de iniciativa de los medios de transporte, en virtud de los cuales tales medios, tanto de los Estados Unidos como extranjeros, se comprometen a reforzar la seguridad en los puertos extranjeros, a bordo de los buques y en instalaciones de los Estados Unidos, a fin de eliminar la utilización de sus buques para el tráfico ilícito de estupefacientes. Actualmente, más de 450 empresas marítimas y asociaciones han firmado tales acuerdos. A fin de reforzar estas medidas, el Gobierno de los Estados Unidos estableció en 1989 un acuerdo de iniciativa especial para empresas de transporte que ofrecen servicios en rutas comerciales de elevado riesgo. Los signatarios han de imponer estrictas medidas de seguridad en los puertos extranjeros y nacionales y en sus barcos, mientras que el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos está obligado a proporcionar mayor seguridad y capacitación en técnicas de búsqueda al personal clave de la empresa, efectuar revisiones extranjeras y nacionales y realizar un análisis posterior a cualquier decomiso, de modo que puedan identificarse las debilidades de los sistemas de seguridad de los medios de transporte. Estos, por su parte, serán declarados libres de culpa en el primer caso en que se descubran estupefacientes en uno de sus buques o en cargas colocadas bajo su control. Una segunda infracción recibiría penas reducidas, y sólo la tercera daría lugar a grandes multas.

Las empresas navieras de los Estados Unidos han establecido por su propia iniciativa el Consejo de Seguridad Marítima (CSM). Este se divide en un comité de transporte marítimo y uno de tráfico inocuo, a fin de dar a la industria una oportunidad de intercambiar ideas sobre procedimientos de seguridad y capacitación al respecto, y contar con una voz común frente al Gobierno de los Estados Unidos. El comité de tráfico inocuo promulgó recientemente un detallado código de conducta que abarca el riguroso cumplimiento de la ley, el empleo de las tecnologías más avanzadas para impedir que se oculten estupefacientes en los contenedores, el mantenimiento de registros exactos de sus clientes regulares y la cooperación con el Gobierno de los Estados Unidos y los de otros países para llevar a

cabo el examen de los antecedentes de los empleados. En una reunión reciente de la Asociación de Autoridades Portuarias de los Estados Unidos, el presidente del CMS señaló que el problema de los estupefacientes es tan grave para los países del Caribe, que podría originar restricciones de las corrientes comerciales desde y hacia esa subregión. La Asociación Naviera del Caribe, consciente también de este problema, está preparando un código para los directores de puertos que les dará orientaciones para identificar incongruencias en las mediciones y movimientos de los contenedores, así como aquellos que han sufrido demoras insólitas, de modo de poder determinar los que pudieran contener estupefacientes ilícitos.

La aplicación de las mencionadas leyes y acuerdos de los Estados Unidos ha sido onerosa. La firma Navieras de Puerto Rico estimaba que en 1989 había gastado 1.2 millones de dólares, suma que incluía 400 000 dólares como pago de horas extraordinarias a los miembros de tripulaciones que efectuaban búsquedas en los buques en alta mar. Un número creciente de empresas navieras, tales como Evergreen Line, Gran Golfo Express, Kirk Line y SLS, han debido pagar elevadas multas por transportar drogas ilícitas a los Estados Unidos, aun cuando ello ocurrió sin su conocimiento y sin negligencia culpable de su parte. La decisión del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos en el caso de Evergreen es semejante a las relativas a otras empresas. A Evergreen se le impuso una multa de más de 65 millones de dólares por dos incidentes separados a fines de 1986, en que se descubrieron cantidades considerables de marihuana en contenedores descargados de sus buques en Nueva Orleans. Estos contenedores venían del Lejano Oriente a los Estados Unidos, con transbordo en el puerto de Bustamante, en Jamaica. Las multas fueron reducidas a 29.5 millones de dólares un año después, y hace poco el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos las eliminó enteramente.

La seguridad de las cargas se ha convertido en un factor importante para las empresas navieras en la selección de puertos. Después del mencionado caso de Evergreen, muchas empresas navieras que transbordaban sus contenedores en Jamaica utilizan ahora los puertos del sur de Florida. En vista de eso, el Gobierno de Jamaica está aplicando ahora una serie de medidas a fin de fortalecer la seguridad, tales como la publicación de un *Export Security Service Manual* por la Corporación Nacional de Exportaciones del país, un proyecto de inscripción de exportadores, guardias de seguridad gubernamentales en los puertos, la inspección de los contenedores por cuatro entidades diferentes, la escolta de los contenedores entre el puerto y el lugar en que son llenados, el empleo de sellos de fibra óptica y la reinspección de los contenedores antes de ser cargados en los barcos.

Estas medidas costarán a la economía de Jamaica alrededor de 2 millones de dólares al año, pero eso es mucho menos que la pérdida anual de 20 millones por la reducción de un 50% en el paso de contenedores en los puertos, a raíz de la decisión derivada del caso Evergreen. Con el fin de

recuperar parte de estos costos, el Acuerdo de Discusión Estados Unidos-Jamaica empezó a imponer un pago de seguridad de 75 dólares a todos los contenedores, ya fuera con destino al norte o al sur, y muchas otras conferencias han hecho lo mismo. Sin embargo, no todas las empresas están de acuerdo con estos cobros adicionales. La más grande que opera entre Colombia y los Estados Unidos, la Flota Mercante Grancolombiana, ha establecido rigurosas medidas para combatir el contrabando, pero hace poco ha rechazado la imposición de un pago de seguridad, ya que eso aumentaría innecesariamente el costo del transporte entre dichos países.

En suma, los esfuerzos independientes de los órganos internacionales, regionales y nacionales para reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes han creado una abundancia innecesaria de normas y exigencias de seguridad, que colocan a los puertos, empresas navieras, embarcadores y consignatarios en la costosa situación de tener que cumplir con todas ellas. Parecería ser importante que los puertos de América Latina y el Caribe pidan a sus gobiernos que consideren la adopción de la Convención de Viena de 1988 y la ratificación de las enmiendas propuestas al Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, a fin de que puedan entrar en vigor lo antes posible y se conviertan en la base de medidas de seguridad internacionales uniformes.

Capítulo 7

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En toda época los puertos han tenido que adaptarse a atender a buques más grandes, ofrecer equipo de manipulación de carga más productivo, facilitar el empleo de servicios de transporte terrestre de larga distancia, ajustarse a modificaciones en los reglamentos gubernamentales para el comercio y el transporte y utilizar servicios de comunicaciones modernos. Estas tendencias no son nuevas, pero muchos puertos de América Latina y el Caribe funcionan como si aún estuvieran en la primera mitad de este siglo y parecen ser indiferentes a la economía global en que deben competir, a los servicios intermodales que deben ofrecer, a las tecnologías modernas que deben aplicar y a un nuevo ambiente legal al que deben ajustarse. Las tradiciones y los hábitos de esos años han condicionado de tal manera el modo de pensar de muchos de los que proporcionan servicios en los puertos, que se han convertido en un poderoso obstáculo a toda reorientación de sus actividades.

Esta visión es demasiado estrecha y, en el mejor de los casos, se concentra en lo que debiera hacerse para optimizar la aplicación de los recursos, teniendo en cuenta sólo lo que ocurre entre el costado del buque y la salida de la zona portuaria. Los puertos deben tener en cuenta explícitamente los efectos sobre sus operaciones de las actividades que tienen lugar desde que las mercancías se producen hasta que se consumen. Si un puerto no incorpora esta dimensión más amplia en sus actividades, las corrientes comerciales pasarán de largo hacia otros que sí lo hacen. Los trabajadores portuarios, las aduanas, las empresas de transporte terrestre y todos los demás que participan en la prestación de servicios en los puertos deben reconocer que forman parte de cadenas de distribución globales muy competitivas, y han de adoptar directrices que permitan una evaluación crítica permanente de los factores de servicio y mercado, como también tecnológicos y legales, que modifican continuamente el ambiente portuario, a fin de que se formulen reacciones apropiadas.

Para el decenio de 1990, los puertos de América Latina y el Caribe deberían tener tres objetivos: aumentar la productividad, limitar los costos y convertirse en parte de cadenas de distribución internacionales. Estos

objetivos incluyen todos los cambios de servicio, de mercado, tecnológicos y legales presentados en el curso de este documento. Por ejemplo, un puerto no puede aumentar su productividad y limitar los costos si no reduce la fuerza de trabajo excesiva y ofrece conexiones intermodales y tecnologías modernas. El mundo comercial exige un precio por la supervivencia, al igual que la biología. Este precio es el cambio. En todas las épocas, los puertos han tenido que enfrentarse a un viraje decisivo, a una nueva manera de ver una coherencia entre las fragmentarias exigencias comerciales, y de responder a ella. Ese punto ha llegado con los buques que logran economías de escala, el transporte terrestre de larga distancia, las computadoras, los sistemas de comunicaciones por satélites y la aparición de una economía global. Los puertos deben ampliar el alcance de sus operaciones convirtiéndose en una parte integrante, y por consiguiente mayor, de las actividades comerciales de los clientes a los que quieren servir. Si los gobiernos, las autoridades aduaneras, las empresas de transporte y los trabajadores portuarios apoyan a los puertos de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos para responder a estas novedades, el decenio de 1990 debiera ser muy provechoso para todos.

A. LOS PUERTOS EN UNA ECONOMIA GLOBAL

Para poder funcionar con éxito en una economía global compuesta de un número creciente de bloques comerciales multisoberanos y de mercados internacionales exigentes, los puertos deben quedar libres de las restricciones de un ambiente comercial excesivamente reglamentado, centralizado y dominado por el sector público. En el presente estudio se han presentado experiencias de diferentes puertos y de sus directrices, no sólo para exponer principios amplios sobre la manera de tratar con ese ambiente, sino para dar algunos pormenores de lo que ocurre cuando estos principios se ponen en acción. Por ejemplo, la experiencia enormemente valiosa de los puertos chilenos desde 1981 ofrece un mensaje fundamentalmente positivo: la compensación dada a los trabajadores portuarios por los cambios en sus sistemas institucionales, combinada con la privatización de los servicios de manipulación de carga y la desreglamentación del ambiente comercial del puerto, beneficiaron no sólo a los trabajadores y los puertos sino a toda la economía nacional.

Los cambios en los puertos chilenos tuvieron lugar porque el Gobierno de ese país determinó que los trabajadores portuarios no podían recibir mayores beneficios que los de otras industrias, y que no correspondía al sector público dirigir los puertos sino proporcionar las infraestructuras físicas y el marco institucional para que contribuyeran mejor a una política comercial orientada a la exportación. Los costos sociales de obtener tales cambios fueron más aparentes que reales, y la compensación pagada a los trabajadores portuarios minimizó la repercusión de los cambios

institucionales de orientación comercial. Los cambios institucionales en los puertos chilenos no ocurrieron porque éstos constituyeran un caso especial, puesto que adolecían de las mismas deficiencias que se encuentran en toda la región: sistema de empleo oficializado y no oficializado, costos elevados, baja productividad y precios monopolísticos, así como fuertes directrices sociopolíticas para dar oportunidades de trabajo a los desempleados de las ciudades vecinas.

Los resultados de las directrices contradictorias en las esferas de operaciones portuarias, fuerza laboral e inversiones demuestran claramente no sólo la vinculación directa entre los puertos, el comercio y el crecimiento económico nacional, sino también la repercusión enormemente positiva que los puertos pueden tener sobre la competitividad de las exportaciones de un país, si se les deja funcionar sobre una base comercial. Los puertos son una manifestación de la soberanía nacional, pero ésta debe expresarse de una manera que permita el logro de los objetivos comerciales. No obstante, con demasiada frecuencia las directrices portuarias se negocian como respuestas a problemas políticos, sociales y económicos, que se oponen a su solución y reducen las oportunidades comerciales de un país. Los gobiernos, para hacer frente eficazmente a los problemas macroeconómicos de la demanda, el consumo y el ahorro globales, deben ir más allá de los fenómenos superficiales de las políticas monetarias y fiscales y concentrarse en las columnas estructurales en que se apoyan. En consecuencia, una tarea importante a que hacen frente los gobiernos de América Latina y el Caribe en la economía global que está surgiendo es la de transformar sus puertos a fin de proporcionar progresivamente un mayor apoyo, en lo que se refiere a productividad y eficacia en términos de costo, a las políticas macroeconómicas orientadas a la exportación.

En una economía global fieramente competitiva no hay manera como las frágiles vinculaciones entre productores y consumidores puedan tolerar puertos que son costosos, ineficientes e improductivos. Tanto los países industrializados como los países en desarrollo funcionan dentro del mismo ambiente económico global y deben exportar para obtener divisas, y sus puertos experimentan la misma necesidad de resolver los problemas institucionales e invertir en infraestructuras. Lo que es diferente para muchos puertos de América Latina y el Caribe es que han tratado de evitar la adopción de los cambios necesarios, que darían lugar a la oferta de nuevos servicios, el reajuste de los efectivos de la mano de obra, la utilización de nuevas tecnologías y la actualización de los regímenes legales. Sin estos cambios, los puertos de la región se han hecho costosos, ineficientes e improductivos, y han originado una pérdida de oportunidades comerciales. El mensaje central del presente documento es que tales pérdidas son innecesarias, y que las transformaciones que deben hacerse en los puertos de América Latina y el Caribe pueden beneficiar a los trabajadores portuarios, a los puertos, a los propietarios de carga, a los gobiernos y a las economías nacionales.

B. INSTITUCIONES PORTUARIAS

La mayoría de los problemas institucionales a que hacen frente los puertos de América Latina y el Caribe son una consecuencia del marco contradictorio de objetivos económicos, convenios laborales y legislación, dentro del cual se les pide que funcionen. Ese marco exige frecuentemente que los puertos actúen como si fueran instituciones sin fines de lucro, en vez de ser empresas que deben proporcionar servicios eficaces en términos de costo y productivos. Así se crean dos mundos incompatibles para los puertos, los que deben proporcionar servicios comercialmente viables y, al mismo tiempo, satisfacer gran número de objetivos sociopolíticos. En el mundo actual de funciones de distribución desreglamentadas, intermodales y vinculadas electrónicamente, los puertos deben tener un marco institucional que permita el logro de objetivos comerciales, facilite las inversiones del sector privado, permita a los usuarios tener voz y voto en asuntos portuarios, establezca la autonomía de la dirección, aumente la autoridad de los directores para adoptar decisiones comerciales, exija responsabilidad por el cumplimiento, racionalice las necesidades de mano de obra, se preocupe de que se están adoptando decisiones realistas de inversión y establezca la competencia entre puertos y dentro de los puertos.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe hacen frente a la tarea de definir de nuevo las funciones de sus puertos a la luz de los cambios habidos en los servicios, en los mercados y en los aspectos tecnológico y legal. Ya no pueden permitir que unas instituciones portuarias anticuadas disminuyan las oportunidades del comercio de exportación del país, y deben procurar que tales instituciones sean tan flexibles y dinámicas como el comercio. Los esfuerzos en esta esfera deben comenzar con las administraciones portuarias. La dirección portuaria debe establecer una credibilidad mediante la reorganización de su propia estructura burocrática. Una vez que los beneficios de la reorganización de la dirección sean conocidos y comprendidos por todos, debiera ser más fácil hacer extensivo el proceso a todos los que proporcionan o reciben servicios en sus instalaciones. El principio en que debe inspirarse una reorganización institucional es no sólo mejorar la productividad y la eficacia en términos de costo del puerto, sino también ofrecer a los copartícipes comerciales de otras regiones la absoluta seguridad de que las mercancías llegarán a tiempo y en el estado convenido.

Los puertos no son un simple conglomerado de muelles, equipo de manipulación de carga y almacenes de depósito, sino un punto común de reunión para todos los involucrados en el comercio internacional. Los numerosos contactos entre empresas navieras, puertos, embarcadores, consignatarios, despachadores de carga, agentes de aduana, agentes marítimos, bancos, aduanas y otros agentes constituyen una abundante fuente de problemas. Si un puerto pasa por alto estos contactos y los problemas entre todos los que actúan unos con otros en la zona portuaria, eso es dar margen a ineficiencias y mayores costos. Los aumentos de productividad y las

reducciones de costos en los puertos no son otra cosa que soluciones a una serie continua de problemas de los clientes. Por consiguiente, los puertos no deben vacilar en intervenir en esos contactos, mediante el establecimiento de alianzas estratégicas entre personas, empresas e instituciones, que pueden ocasionar la creación de sistemas más eficientes de manipulación y distribución de la carga, así como una mayor demanda de sus servicios.

El objetivo primordial de tales alianzas es originar una mayor colaboración, por ejemplo, entre trabajadores portuarios, empresas de terminales y las aduanas, a fin de incrementar la rentabilidad para los exportadores, los importadores y las empresas navieras que utilizan sus instalaciones. Para alcanzar este objetivo, los puertos deben reconocer que su posición en la confluencia de los acontecimientos comerciales, políticos y sociales de un país exige de ellos que no se aislen, sino que participen en la competencia internacional a que hacen frente los exportadores, los importadores y las empresas navieras. Esto significa que sus servicios han de ser personalizados, que los que desean un servicio determinado están listos en todos los aspectos para recibirlo, y que los que proporcionan servicios realizan operaciones eficaces en términos de costo, eficientes y productivas. La dirección del puerto debe preocuparse de los que reciben o proporcionan servicios portuarios, y debe adquirir un conocimiento especializado de sus actividades, de modo que las comunicaciones sean continuas y las estrategias se modifiquen según lo requiera la modificación de las circunstancias.

C. LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA

Los países de América Latina y el Caribe deben contar con instalaciones portuarias modernas y con equipo de manipulación de carga tecnológicamente apropiado. Sin embargo, el principal problema que afecta a estos países no es el financiamiento de sistemas de manipulación de carga cada vez más complejos y más costosos, sino la lenta adopción de éstos y los ritmos ineficientes de su utilización, debido a una insuficiente autoridad de la dirección y a la dominación monopolística de los puertos por los sindicatos. Antes que se construyan instalaciones y se adquiera equipo, los gobiernos, los puertos, las instituciones que otorgan el crédito y las empresas navieras deben empezar por aumentar la productividad y la eficacia en términos de costo de los terminales existentes. Tres son los principales obstáculos que se oponen a tales aumentos: primero, la estructura institucional de las limitaciones reglamentarias, la dirección ineficaz y los sistemas laborales onerosos en que funcionan los puertos; segundo, la creencia de que los aumentos de productividad pueden obtenerse sólo mediante inversiones adicionales en infraestructura; y tercero, la exclusión del sector privado de las operaciones portuarias.

La búsqueda de una productividad cada vez mayor, mediante nuevas tecnologías aplicadas en todos los aspectos de la cadena de distribución, hará

que los puertos se transformen en intersecciones expeditas de cargas, medios de transporte, información y servicios conexos que promueven el comercio internacional. Con cada cambio en las infraestructuras portuarias, los arreglos institucionales de base se han modificado para procurar que se conserven los intereses creados, y no para reflejar las características del nuevo equipo de manipulación de carga. Tales intereses siempre han sido precisos respecto a las medidas que necesitan para evitar la competencia, pero nunca han preparado un plan estratégico para hacerle frente. La acumulación a través de los años de modificaciones para atender a intereses especiales ha creado una enorme red de tareas y costos innecesarios que deben pagar los exportadores y los importadores, y han hecho perder oportunidades comerciales en detrimento de la economía nacional. Los gobiernos ya no pueden perjudicar al comercio internacional permitiendo que la dirección de los puertos y los trabajadores portuarios se mantengan aislados del bienestar económico del territorio al que sirven.

Puesto que las empresas navieras recalcan en menor número de puertos y utilizan servicios de transporte terrestre de larga distancia, muchos puertos han comenzado a compartir territorios, y deberían pensar en desarrollar actividades diferentes pero complementarias. Esto posibilitaría un grado de especialización entre puertos geográficamente separados y permitiría a cada uno el logro de nuevas economías de escala. No deben pasarse por alto las ventajas de tales combinaciones. El poder de tráfico de un puerto combinado puede ampliar el territorio común, crear fuentes adicionales de financiamiento y captar las cargas de puertos más pequeños. Parecería digno de investigación si tales ventajas pueden alcanzarse mediante la cooperación entre puertos de la región situados cerca unos de otros, tales como Buenos Aires y Montevideo; Valparaíso y San Antonio; Cartagena, Santa Marta y Barranquilla; o Santo Tomás de Castilla, en Guatemala, y Puerto Cortés, en Honduras. Dada la necesidad de volúmenes de carga cada vez mayores para lograr economías de escala en las operaciones portuarias, los puertos compartidos e incluso multinacionales llegarán a ser tan comunes como lo es actualmente en las líneas regulares el fletamento de espacios de contenedores.

A los puertos siempre se les ha exigido que proporcionen abundante información a casi todos los miembros de la cadena de distribución. Las empresas navieras y los propietarios de la carga han indicado a menudo que podrían adoptar mejores decisiones si contaran con información más oportuna, pero, incluso con tal información, los que proporcionan servicios en los puertos no pueden reaccionar instantáneamente a sus necesidades debido a la índole desintegrada de sus actividades. Aquellos puertos, aun los pequeños, que lógren comprender los aspectos de intercambio de datos e integración de actividades en los sistemas de información electrónica, podrán juntar y separar rápidamente masas críticas de personal especializado, equipo y fondos, a fin de aprovechar las oportunidades del mercado o reducir los efectos de las caídas de éste. Las fronteras de IED en una economía

global no son ni políticas ni geográficas, sino más bien las de costo y eficiencia.

Es verdad que, en un mercado global, los servicios intermodales, las computadoras y los servicios de comunicaciones han modificado de manera irreversible el papel de los puertos, pero tales cambios les ofrecen a éstos una oportunidad de convertirse en un importante punto de acceso de IED para toda la comunidad comercial. La creación de tal punto de acceso simplificaría enormemente las necesidades de comunicaciones, dado que los exportadores y los importadores ya no tendrían que enviar prácticamente el mismo mensaje a múltiples personas de la cadena de distribución. Eso ofrecería un punto céntrico para la racionalización de servicios de los puertos y, por último, para su integración. Sin embargo, IED representa una amenaza para los puertos, porque muchas de sus actividades de tráfico, fuera de la carga y descarga mismas de los buques, pueden ser realizadas por las aduanas, los terminales interiores de carga, los propietarios de la carga, las empresas navieras y los expedidores de carga. Los puertos deben tratar de convertirse en centros de control del tráfico mediante su adopción de sistemas de IED; de otro modo, podrían quedar absorbidos en otros sistemas y perder muchas actividades generadoras de ingresos. De ahí que el desafío para los puertos consiste en ofrecer servicios de IED en tres esferas: i) operaciones de terminal, ii) comunicaciones con organismos gubernamentales, y iii) transferencias de información con empresas navieras y propietarios de carga.

Se hace cada vez más difícil justificar, en una economía global, el empleo de sistemas de información electrónica cerrados, orientados a una empresa. Así como los puertos necesitan dimensiones uniformes de contenedores y paletas para proteger sus inversiones y para ofrecer servicios intermodales, necesitan por las mismas razones normas internacionales para mensajes de IED. Los países de América Latina y el Caribe, para procurar que se tengan en cuenta sus necesidades específicas cuando se negocien y adopten esos formatos, podrían considerar la posibilidad de designar a su propio relator para que participe en las reuniones sobre UN/EDIFACT.

D. LA FUERZA LABORAL PORTUARIA

Los puertos empezaron en el decenio de 1950 a invertir en terminales especializados y equipo de manipulación de carga de gran eficiencia. Esas inversiones transformaron los puertos en una industria que requiere personas altamente capacitadas para operar el equipo de carga y descarga de los buques y para realizar actividades de manipulación de la carga en un ambiente comercial intermodal que funcione “justo a tiempo”. Sin embargo, lo que a menudo ha faltado han sido modificaciones paralelas de los sistemas laborales portuarios. Los gobiernos de América Latina y el Caribe, junto con los directores de puertos, los trabajadores portuarios, las empresas navieras, los exportadores y los importadores, deben formular de nuevo sus sistemas laborales portuarios, a fin de crear una nueva conciencia tanto en la gestión

como en la mano de obra, a fin de hacerles renunciar a la idea de que “por mala que sea la situación, todo seguirá marchando de algún modo”. Los esfuerzos usuales para corregir esta situación han sido la “creación ritual” de comités y comisiones, que después no reciben el apoyo que necesitan.

Para que esta nueva conciencia se convierta en realidad, los gobiernos, los directores de puertos y todos los que proporcionan servicios en los puertos han de comprender que las ventajas resultan de la utilización, y no de la mera existencia, de muelles, bodegas de almacenamiento y equipo de manipulación de carga. Las instalaciones portuarias son importantes en la medida en que ayudan a los trabajadores portuarios, a las aduanas, a las administraciones de puertos, a los despachadores de carga, a los agentes de aduana y a los bancos a realizar sus respectivas tareas. Por ejemplo, la fuerza laboral portuaria debe estar dispuesta a trabajar 24 horas al día, siete días a la semana y en todas las condiciones atmosféricas; las aduanas deben aplicar sus requisitos legales de una manera que facilite las transacciones comerciales; y la dirección del puerto debe contar con la autoridad para combinar todas las actividades a fin de optimizar el sistema resultante. Eso se obtendrá cuando los servicios se presten de conformidad con las necesidades del mercado y las cargas se entreguen a tiempo y libres de deterioro.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe pueden apoyar la creación de esta nueva conciencia mediante la adopción de una legislación laboral que distinga claramente entre las prácticas de personal para empresas de propiedad estatal, tales como los puertos, que deben satisfacer objetivos comerciales, y sus propias administraciones públicas. Esto constituye un terreno medio entre la gestión comercial del sector privado y la administración gubernamental de actividades portuarias y podría llamarse administración de índole comercial de las actividades portuarias. Y mientras una organización gubernamental administra comercialmente el puerto, podría permitirse al sector privado que invirtiera en terminales y los hiciera funcionar. La legislación en apoyo de esta orientación debería prepararse con aportaciones de los usuarios de puertos, tales como importadores, exportadores, empresas navieras, agentes marítimos y expedidores de carga, a fin de lograr que su estructura ofrezca los incentivos necesarios, las normas de cumplimiento y la dirección, de modo que el puerto sea una entidad competitiva y capaz de obtener utilidades.

En apoyo de la administración comercial de las actividades portuarias, la mencionada legislación debe dar a los directores de puertos los medios para tratar con la fuerza laboral en asuntos tales como la cantidad y especialización de sus efectivos, las remuneraciones, la intercambiabilidad de tareas y la productividad. Tal legislación podría aplicarse inmediatamente o por etapas a lo largo de cierto tiempo. La aplicación inmediata, ofreciendo compensaciones a las personas afectadas, tiene la ventaja de hacer ver la credibilidad de la política y, sobre todo, de impedir una “dilatación” de la política por los grupos de intereses que puedan lograr la modificación del proceso. Cuando no puedan ofrecerse compensaciones, los cambios exigirían

que representantes de los trabajadores, la dirección del puerto y las empresas de terminales elaboren un programa para reestructurar la fuerza laboral portuaria, cuya ejecución abarcaría un período, por ejemplo, de cinco años.

Las variaciones en la demanda de mano de obra es un problema laboral-patronal en que se han estrellado todos los esfuerzos de dar con una solución. Aun cuando la demanda es predecible, puede variar mucho según los cambios en los itinerarios de los buques y las fluctuaciones comerciales; por lo cual los representantes de los trabajadores portuarios no pueden pedir una seguridad en el empleo comparable a la de otras industrias. Sin embargo, hay muchas cosas que se pueden hacer. Por ejemplo, los trabajadores portuarios y sus representantes deben reconocer que la única manera como un empleador portuario puede permitirse tener empleados permanentes, es si éstos están trabajando continuamente. Para lograr este objetivo, deben eliminarse las jurisdicciones cuidadosamente mantenidas, o sea los límites entre muchas tareas, y deben emprenderse programas de capacitación para crear una fuerza laboral de capacidades múltiples. Esto facilitaría hacer pasar a los trabajadores de una tarea a otra según cambiasen las necesidades y crearía una base de empleo permanente.

En combinación con dichas medidas, los directores de puertos y los representantes laborales deben emprender estudios conjuntos para determinar qué puestos deben ocuparse incluso si no hay buque en el puerto, y cuáles deben llenarse sólo cuando haya cargas que manipular. Aquellos puestos han de ser los de operadores de equipo altamente técnico y los de cuadrillas de reparación y mantenimiento; y no deben pertenecer a trabajadores determinados, aun cuando se llenen de manera permanente. En el segundo caso, puede haber una demanda suficientemente estable de mano de obra para que cierto número de estos puestos se llene también de manera permanente. Sin embargo, debe permitirse que los puertos utilicen empleados ocasionales para aquellas actividades en que no pueden dedicarse trabajadores a tareas remunerativas más que un período mínimo convenido de tiempo.

Por último, los gobiernos de América Latina y el Caribe deben establecer una estructura normativa que limite y equilibre el poder de negociación de los trabajadores y la gestión. Ambos deben participar activamente en la búsqueda de medios para mejorar la productividad del equipo y las instalaciones existentes, para no tener que gastar enormes cantidades de dinero sacando el cuerpo a la solución de difíciles problemas institucionales. Los representantes laborales tendrán que ampliar sus actividades, más allá de salarios, condiciones de trabajo y jubilaciones y beneficios médicos, a la capacidad de obtener un esfuerzo concertado de los trabajadores para elevar la productividad y reducir los costos mediante la adopción de nuevas tecnologías de manipulación de la carga y de nuevas reglas de trabajo. Actualmente, y todavía más en el futuro, los puertos ya no pueden sobrellevar al mismo tiempo los costos de introducir tecnologías modernas y de pagar una fuerza laboral subutilizada.

BIBLIOGRAFIA

- Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR), *Informativo*, Uruguay, del Nº 477, abril de 1985 al Nº 584, enero de 1990.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1987*, Washington, D.C., Oxford University Press, 1987.
- Barnekov, Christopher C. y Andrew N. Kleit, *The Costs of Railroad Regulation: A Further Analysis*, Comisión de Comercio Interestatal y Comisión Federal de Comercio, mayo de 1988.
- Bekerman, Marta, "Promoción de exportaciones. Una experiencia latinoamericana: el caso de Brasil", *Comercio exterior*, v ol. 36, Nº 5, México, D.F., mayo de 1986.
- Bhagwati, Jagdish N., *Export promoting trade strategy: issues and evidence*, serie Development Policy Issues, Nº 7, Banco Mundial, octubre de 1986.
- BIMCO Bulletin*, Dinamarca, enero/febrero de 1990.
- Bolsa de Comercio de Buenos Aires, *Jornadas sobre puertos argentinos, problemática y soluciones*, Buenos Aires, agosto de 1988, septiembre de 1988 y septiembre de 1989.
- Braudel, Fernand, *The Perspective of the World, Civilization & Capitalism, 15th-18th Century*, Nueva York, Harper & Row, Inc., 1984.
- Business Week*, Estados Unidos, 6 de junio de 1988, 31 de julio de 1989, 2 de octubre de 1989, 16 de octubre de 1989 y 14 de mayo de 1990.
- Cámara Marítima de Chile, *Memoria anual*, Nº 45, 1988 y Nº 46, 1989.
- Carga Internacional*, Colombia, varios números, de marzo de 1985 a mayo de 1990.
- Cargoware International*, Reino Unido, varios números, de junio de 1989 a febrero de 1990.
- Colombia, Decreto Ley 3 137, 20 de noviembre de 1980.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Cambios estructurales en el transporte regular por buques de línea: Perspectivas y consecuencias para la formulación de políticas (LC/G.1463), Santiago de Chile, julio de 1987.
- _____, Facilitación del comercio y el transporte en América Latina y el Caribe, Nº 80, Santiago de Chile, enero-febrero de 1990.
- _____, La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas: La fruta de Chile (LC/G.1639), Santiago de Chile, diciembre de 1990.
- _____, La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas: Racionalización portuaria en Chile (LC/G.1597), Santiago de Chile, diciembre de 1989.
- _____, La política de los países de América Latina y el Caribe en materia de transporte marítimo regular y la Convención de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas (LC/L.453), Santiago de Chile, junio de 1988.
- _____, Santa Lucía: Directrices para la evaluación de las posibilidades de transbordo de contenedores (E/CEPAL/G.1273), Santiago de Chile, junio de 1984.
- _____, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.G.6.

- Comisión Económica para Europa, *Evolution of Dimensions of Loading Units and its Effects on the Development of Combined Transport* (TRANS/WP24/R.32), Ginebra, 4 de abril de 1990.
- , *Introduction to the United Nations Rules for Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport* (TRADE/WP.4/ INF. 105), Ginebra, 12 de julio de 1988.
- , *Report of the Seminar on the Impact of Increasing Dimensions of Loading Units on Combined Transport* (TRANS/SEM.7/4), Ginebra, 6 de diciembre de 1989.
- , *Seminar on the Impact of Increasing Dimensions of Loading Units on Combined Transport* (TRANS/SEM.7/1), Ginebra, 11 de julio de 1989.
- , *Trade Facilitation News* (TRADE/WP.4/TFN.68), Ginebra, 18 de julio de 1989.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Puertos de transbordo* (TD/B/C.4/293), Ginebra, 30 de diciembre de 1985.
- , *Trade and Development. An UNCTAD Review*, N° 5, Ginebra, 1984. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.84.II.D.8.
- , *Trade Facilitation News* (TD/B/FAL/TFN.70), Ginebra, 11 de abril de 1990.
- Consejo Superior de la Marina Mercante Venezolana, carta al señor Carlos Andrés Pérez, Presidente Electo de la República de Venezuela, 30 de enero de 1989.
- Container Management*, Reino Unido, mayo de 1989.
- Containerisation International*, Reino Unido, varios números, desde junio de 1986 hasta junio de 1990.
- , *North American Ports*, octubre de 1989.
- , *Yearbook 1990*, Londres, National Magazine Co. Ltd., 1990.
- Cooper, Richard N., *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, Nueva York, Columbia University Press, 1968.
- Couper, A.D., *Nuevas técnicas de manipulación de la carga*, Madrid, Organización Internacional del Trabajo y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.
- Diebold, Jr., William, *Industrial Policy as an International Issue*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, 1980.
- El Mercurio*, Santiago de Chile, 22 de noviembre de 1987.
- El Sol de México*, México, D.F., 11 de septiembre de 1989.
- Escobar, Tony J., Gerente Adjunto, Servicios de Distribución en México de Southern Pacific Transportation Company; carta a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de fecha 20 de marzo de 1990.
- Estados Unidos, *Comisión Federal Marítima, 26th Annual Report for Fiscal Year 1987*, Washington, D.C., 30 de septiembre de 1989.
- , *Comisión Federal Marítima, 27th Annual Report for Fiscal Year 1988*, Washington, D.C., 30 de septiembre de 1988.
- , Departamento de Agricultura, Oficina de Transporte, *Moving Agricultural Products by Double-stack Trains: An Update*, Washington, D.C.
- , Departamento de Transporte, Administración Marítima, *Inventory of American Intermodal Equipment 1987* (OMB N° 2133-0503), Washington, D.C., junio de 1988.
- , Departamento del Tesoro, Servicio de Aduanas, *Carrier Initiative Program*, Customs Publication, N° 546, abril de 1989.
- , *Federal Register*, vol. 53, N° 19, 29 de enero 1988.
- , *United States Code*.
- Fairplay Information Systems, *Newbuildings*, Reino Unido, 26 de octubre de 1989.

- Fairplay International Shipping Weekly*, Reino Unido, varios números, del 11 de abril de 1985 al 7 de junio de 1990.
- Fortune*, Estados Unidos, 31 de julio de 1989.
- Fuller, R. Buckminster, *Critical Path*, Nueva York, St. Martin's Press, 1981.
- Galenson, Alice, *Labor Redundancy in the Transport Sector*, serie Policy, Planning and Research Working Papers, N° 158, Banco Mundial, febrero de 1989.
- Glaskowsky, Nicholas A., *Effects of Deregulation on Motor Carriers*, The Eno Foundation for Transportation, Inc., Estados Unidos de América, 1986.
- Grunwald, Joseph y Kenneth Flamm, *The Global Factory. Foreign Assembly in International Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1985.
- Havlicek, Dieter, *Experience with Labor Redundancy Schemes in the Transport Sector in Western Europe, the United States and Japan*, Banco Mundial, Report INU, N° 9, abril de 1988.
- Haws, Duncan y Alex A. Hurst, *The Maritime History of the World*, Brighton, Sussex, Reino Unido, Tored Books Ltd., 1985.
- Headrick, Daniel R., *The Tools of Empire*, Nueva York, Oxford University Press, Inc., 1981.
- Hylton, Noel, *A Container Terminal and its Role in a Developing Economy Transshipment and the Concept of the "Free Zone"*, documento presentado a la Conferencia sobre el Uso de Contenedores y el Mundo en Desarrollo, organizada por *Containerisation International*, Londres, 6 y 7 de octubre de 1980.
- Inforpress Centroamericana*, N° 815, Ciudad de Guatemala, 24 de noviembre de 1988.
- International Railway Journal*, Reino Unido, enero de 1988, marzo de 1989 y mayo de 1989.
- International Railway Journal and Rapid Transit Review*, Reino Unido, junio de 1989.
- Johansen, Frida y Adhemar Byl, *Land Transport: Liberalization Process, Current Problems and Possible Solutions*, Banco Mundial, Report N° 6314-CH, 24 de junio de 1986, anexo 1.
- Kagan, Robert A., *How Much Does Law Matter? Labor Relations in Rotterdam and U.S. Ports*, documento de trabajo N° 89-12, Berkeley, California, Institute of Governmental Studies, University of California, junio de 1989.
- La Nación*, Buenos Aires, 19 de octubre de 1987, 21 de octubre de 1987 y 24 de octubre de 1987.
- La Nueva Provincia*, Argentina, 26 de abril de 1990.
- Lewis, Archibald R. y Timothy J. Runyan, *European Naval and Maritime History, 300-1500*, Bloomington, Estados Unidos, Indiana University Press, 1985.
- México, *Ley de Navegación y Comercio Marítimos, Código de Comercio y Leyes Complementarias*, 52ª edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1989.
- México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Puertos Mexicanos, *Programa operativo anual*, 1989.
- McDowell, Carl E. y Helen M. Gibbs, *Ocean Transportation*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954.
- Mumford, Lewis, *Technics and Civilization*, Nueva York, Harcourt, Brace & World, Inc., 1934.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Nueva York, *Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examinar la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes, con miras a ampliar el alcance y aumentar la eficacia de esa cooperación*, Resolución 44/16, 1 de noviembre de 1989.

- , “Convenio de las Naciones Unidas sobre el transporte marítimo de mercancías”, Documentos de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el transporte marítimo de mercancías* (A/CONF.89/14), Nueva York, 1982. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.80.VIII.1.
- , Informe de la Comisión Especial del decimoséptimo período extraordinario de sesiones (A/S17/11), Nueva York, 26 de marzo de 1990.
- Navegação & Transportes*, Brasil, 4 de enero de 1990, 11 de enero de 1990 y 15 de febrero de 1990.
- Navitecnia*, Argentina, febrero de 1989.
- New York Times*, Nueva York, 9 de octubre de 1988 y 21 de mayo de 1989.
- New York Times Magazine*, Nueva York, 11 de junio de 1989.
- Nogués, Julio J., *Sustitución de importaciones vs. promoción de exportaciones: Impactos diferenciales sobre el empleo en el sector manufacturero Argentino*, Serie de estudios técnicos, Nº 45, Centro de Estudios Monetarios y Bancarios del Banco Central de la República Argentina, diciembre de 1981.
- Organización Marítima Internacional (OMI), 15th Meeting of ISO/TC 104 on Freight Containers (BC 30/11/1), Londres, 31 de julio de 1989.
- , *A Report on ISO Activities to Standardize Automatic Container Identification* (ISO/TC 104 N 677/Add.2), Londres, 12 de junio de 1989.
- , Examen y adopción de las propuestas de enmiendas al anexo del convenio. Nota del *Gobierno de los Estados Unidos de América* (FAL 19/4/4), Londres, 7 de julio de 1989.
- , *Final Report of the Joint Intergovernmental Group of Experts on Maritime Liens and Mortgages and Related Subjects* (LEG/MLM/27), Londres, 17 de noviembre de 1989.
- , *News*, Londres, Nº 1, 1989.
- , *Report of the Ninetenth Session of the Facilitation Committee* (FAL 19/17), Londres, 16 de mayo de 1990.
- Ossa S., Fernando, *Políticas de fomento al sector exportador chileno*, Documento de trabajo, Nº 114, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, noviembre de 1988.
- Peters, Hans J., *Seatrade, Logistics and Transport*, Banco Mundial, Policy Planning and Research Series, Nº 6, septiembre de 1989.
- Port of Houston*, Estados Unidos, agosto de 1989 y octubre de 1989.
- Porter, Michael E., *Competitive Strategy*, Nueva York, The Free Press, 1980.
- Portofolha, suplemento portuario de la Folha de São Paulo, Brasil, varios números, del 7 de julio de 1988 al 9 de noviembre de 1989.
- Ports & Harbors*, Japón, abril de 1989, junio de 1989 y abril de 1990.
- Proamar*, Argentina, Nºs 41 y 42, junio y julio de 1989.
- Seascape*, Reino Unido, Nº 1, mayo de 1987.
- Seatrade Business Review*, Reino Unido, marzo/abril de 1988 a enero/febrero de 1990.
- Seatrade Publications*, Reino Unido, Belgian Report, suplemento a la edición de septiembre/octubre de 1989.
- The Economist Intelligence Unit, *Jamaica, Belize, Bahamas, Bermuda*, Country Report, Nºs 2 y 4, Londres, 1989.
- The Journal of Commerce*, Estados Unidos, del 22 de junio de 1988 al 15 de junio de 1990.
- , *U.S. Shipping Guide 1989*, Reino Unido.

- Third World Network, Malasia, *Special United Nations Service*, Nº 2 237, 11 de octubre de 1989 y Nº 2 302, 25 de enero de 1990.
- Transport 2000*, Estados Unidos, mayo/junio de 1986.
- Vernon, Raymond (ed.), *The Promise of Privatization: A Challenge for U.S. Policy*, Council on Foreign Relations, Inc., Estados Unidos, 1988.
- Via Port of New York-New Jersey*, Estados Unidos, varios números, de abril de 1986 a enero de 1990.
- Wharton Econometric Forecasting Associates Group, The Consequences of the Abolition of the Dock Labour Scheme: *Employment and Output*, junio de 1988.
- Yeats, Alexander, "A Comparative Analysis of the Incidence of Tariffs and Transportation Costs on India's Exports", *The Journal of Development Studies*, vol. 14, Nº 1, octubre de 1977.
- , The Freight Rate Discrimination Controversy and International Transport Costs for Caribbean Exports, Banco Mundial, 12 de junio de 1989 (*mimeo*).
- Yoshida, Susumu, "A Critical Juncture, A Japanese View on Correcting the Trade Imbalance", *Speaking of Japan*, Estados Unidos, marzo de 1989.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la C E P A L

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1989 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.
1988,	741 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.
1988,	637 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980, 617 pp.	1986, 782 pp.
1981, 727 pp.	1987, 714 pp.
1983, (1982/1983) 749 pp.	1988, 782 pp.
1984, 761 pp.	1989, 770 pp.
1985, 792 pp.	

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la C E P A L

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden*, 1990, 110 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States — Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.

- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.

- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 95 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 *Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"*, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 pp.
- 65 *Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade*, 1990, 126 pp.

Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centromericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.

- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campeinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.

- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 *Development of the mining resources of Latin America*, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 *International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean*, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.

- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 *Development and change: strategies for vanquishing poverty*, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 *The economic evolution of Japan and its impact on Latin America*, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile - 90-8-1291 - marzo de 1991 - 1 200

ISSN 0252-2195 - ISBN 92-1-321349-2 - S.90.II.G.10 - 00600 P